

**INNOVACIONES DE LA DIPLOMACIA  
ECONÓMICA ESPAÑOLA:  
ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO  
(2000-2012)**

**Autor:** Pedro Sánchez Pérez-Castejón.  
**Directora:** María Isabel Cepeda González.  
**Fecha:** Noviembre de 2012.



## INDICE DE CONTENIDO

<b>ÍNDICE DE ABREVIATURAS</b> .....	11-12
<b>ÍNDICE DE CUADROS</b> .....	13-14
<b>CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN GENERAL</b> .....	15-34
1.1. Presentación .....	15-16
1.2. Justificación Académica .....	16-18
1.3. Hipótesis y Objetivos Tesis .....	18-20
1.4. Estado actual de la Investigación.....	20-24
1.5. Metodología .....	24-26
1.6. Principales aportaciones de la Tesis .....	26-28
1.7. Estructura de la investigación .....	28-34
<b>CAPÍTULO 2. DEFINICIÓN E IMPLICACIONES DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES</b> .....	35-54
2.1. La complejidad actual de las relaciones económicas internacionales .....	35-39
2.2. Las diferentes aproximaciones a la diplomacia económica .....	39-50
2.2.1. Los actores de la diplomacia económica .....	42-45
2.2.2. Los intereses que promueve la diplomacia económica .....	45-46
2.2.3. Las materias de la diplomacia económica .....	46-47
2.2.4. Negociación y toma de decisión en la diplomacia económica .....	47-50
2.3. Los retos de la diplomacia económica .....	50-52
2.4. Definición de la diplomacia económica .....	52-54
<b>CAPÍTULO 3. LA DIPLOMACIA ECONÓMICA DE LOS ENTES SUBESTATALES (I): LAS REGIONES</b> .....	55-70
3.1. Introducción .....	55-60

3.2. Las causas de la acción exterior de las regiones .....	60-63
3.3. La normalización de la diplomacia de los Entes Subestatales .....	63-65
3.4. Definición de la diplomacia económica regional y Mapa de acciones exteriores planteadas por los Entes regionales .....	65-70

**CAPÍTULO 4. LA DIPLOMACIA ECONÓMICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS .....** 71-134

4.1. Introducción .....	71-72
4.2. Marco de actuación de la diplomacia económica regional española .....	72-80
4.3. Mapa de acciones económicas en el exterior de las Comunidades Autónomas .....	80-85
4.4. Acción exterior directa de las Comunidades Autónomas en materia económica .....	86-113
4.4.1. La presencia internacional de los Presidentes Autonómicos y de sus Gobiernos .....	86-90
4.4.2. Las Agencias de promoción económica regional: la presencia internacional de las CC.AA a través de las Oficinas regionales .....	89-101
4.4.3. La diplomacia económica y la cooperación descentralizada de las CC.AA .....	101-113
4.4.3.1. Análisis por CC.AA de la Relación entre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y las Exportaciones al País Receptor de la AOD .....	106-112
4.5. La diplomacia económica indirecta de las CC.AA .....	113-134
4.5.1. La Conferencia de Presidentes Autonómicos .....	113-117
4.5.2. La Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) .....	117-119
4.5.3. Las Conferencias Sectoriales.....	119-130
4.5.3.1. La Conferencia Sectorial de Industria y la Conferencia Sectorial de Inmigración .....	122-130

4.5.3.1.1. La crisis del Sector de la Automoción y la Conferencia Sectorial de Industria .....	123-126
4.5.3.1.2. La Acción Exterior Económica de las CC.AA: el caso del régimen general y el contingente, el papel de la Conferencia Sectorial de Inmigración .....	126-130
4.5.4. Las responsabilidades del Estado en el cumplimiento de los Acuerdos Internacionales: el caso de la nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas (2012) .....	131-134

**CAPÍTULO 5. LA DIPLOMACIA ECONÓMICA DE LOS ENTES SUBESTATALES (II): LAS CIUDADES .....** 135-176

5.1. La diplomacia de las ciudades .....	135-136
5.2. Definición e implicaciones de la diplomacia económica local .....	137-141
5.3. La diplomacia económica de los Ayuntamientos españoles: Antecedentes .....	142-146
5.4. Caso Práctico (I): El distrito aeronáutico, Ayuntamiento de Sevilla .....	146-155
5.4.1. Antecedentes del Proyecto A-400M .....	148-149
5.4.2. Objetivos y acciones de la Estrategia Sevilla: Distrito aeronáutico .....	149-152
5.4.3. Datos y Balance de la Estrategia de Sevilla: Distrito Aeronáutico .....	152-155
5.5. Caso Práctico (II): El día europeo del deporte, Diputación de Barcelona .....	155-160
5.5.1. El Día Europeo del deporte como acción exterior económica local y provincial .....	158-160
5.6. Caso Práctico (III): El Plan Japón, Ayuntamiento de Madrid .....	161-171
5.6.1. Objetivos y acciones del Plan Japón .....	162-165
5.6.2. Datos y balance del Plan Japón .....	165-170

5.7. Caso Práctico (IV): La Asociación Española de Ciudades de la Cerámica. Las Agrupaciones Locales como motor de promoción económica .....	170-176
5.7.1. Antecedentes y acciones enmarcadas dentro de la Asociación Española de Ciudades de la Cerámica .....	171-172
5.7.2. La asociación Española de Ciudades de la Cerámica como estrategia en Red de diplomacia económica local ..	173-174
5.8. El Mapa de estrategias de la diplomacia económica Local .....	175-176

**CAPÍTULO 6. LAS RAZONES PARA LA DECIDIDA DIPLOMACIA ECONÓMICA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO .....**

6.1. Introducción .....	177-181
6.2. Los motivos económicos para el impulso de la diplomacia económica española .....	181-193
6.2.1. Una relación deficitaria con el exterior .....	182-184
6.2.2. La necesaria diversificación vs. La actual concentración geográfica de las relaciones comerciales españolas .....	184-185
6.2.3. La evolución de la Inversión Exterior Directa y la estrategia de inversión de las empresas españolas .....	185-188
6.2.4. Una industria exportadora en Bienes de Tecnología Media y Baja .....	188-189
6.2.5. Crear empleo y Empresa en el actual contexto de recesión económica .....	189-191
6.2.6. La integración europea y la pertenencia al euro .....	191-192

**CAPÍTULO 7. INNOVACIONES EN MATERIA DE DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA (I): LAS INSTITUCIONES .....**

7.1. Marco general y antecedentes .....	193-195
7.2. El Consejo de Política Exterior .....	196-198
7.3. La Oficina Económica del Presidente .....	198-200

7.4. La Subdirección General de Diplomacia Económica .....	200-203
7.5. La diplomacia económica y la seguridad económica en la Estrategia Española de Seguridad (EES .....	204-216
7.5.1. Definición de la Seguridad Económica y sinergias con la diplomacia económica .....	205-209
7.5.2. La diplomacia económica en la Estrategia Española de Seguridad (EES) .....	209-216

**CAPÍTULO 8. INNOVACIONES DE DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA (III): LA DIPLOMACIA COMERCIAL .....** 217-270

8.1. La reforma del ICEX .....	217-222
8.2. El Plan de Internacionalización de la Tecnología: España, <i>Technology for Life</i> .....	223-226
8.3. El Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española (FIEM) .....	226-235
8.4. Los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM) .....	235-254
8.4.1. Introducción .....	235-238
8.4.2. Metodología seguida para la selección de los PIDM .....	239-242
8.4.3. Evolución de la dotación presupuestaria de los PIDM y aproximación al número de empresas beneficiarias .....	242-244
8.4.4. La estructura de los PIDM .....	244-245
8.4.5. Relaciones comerciales de España y los países incluidos en los PIDM .....	246-248
8.4.5.1. Evolución de las exportaciones españolas hacia los países PIDM .....	246-247
8.4.5.2. Evolución de las importaciones españolas hacia los países PIDM .....	247-249
8.4.6. Las relaciones de inversión entre España y los países objetivo de los PIDM .....	249-254
8.4.6.1. Inversiones españolas a países PIDM .....	249-252

8.4.6.2. Inversiones Extranjeras Directas de los países PIDM hacia España .....	252-254
8.5. El Plan Integral de Desarrollo (PIDM): China .....	255-258
8.5.1. Estrategia del PIDM hacia China .....	255-255
8.5.2. Análisis de correlación entre inversiones, exportaciones e Importaciones .....	256-257
8.5.3. Modelo de regresión para las exportaciones .....	257-259
8.6. Los PIDM en los Programas Nacionales de Reformas (PNR): 2005-10 .....	260-270
8.6.1. Antecedentes: los Planes Nacionales de Reforma .....	260-261
8.6.2. Programa Nacional de Reformas (PNR): 2005 .....	261-262
8.6.3. Programa Nacional de Reformas (PNR): 2006 .....	262-264
8.6.4. Programa Nacional de Reformas (PNR): 2007 .....	264-266
8.6.5. Programa Nacional de Reformas (PNR): 2008 .....	266-268
8.6.6. Programa Nacional de Reformas (PNR): 2009 .....	268-270
8.6.7. Conclusiones finales sobre los PIDM en los PNR 2005-2009 .....	270

**CAPÍTULO 9. INNOVACIONES DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA (V): COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN LA DIPLOMACIA ECONÓMICA .....**

9.1. Introducción .....	271-272
9.2. Una aproximación a la diplomacia corporativa .....	272-275
9.3. La red de Fundaciones Consejo .....	275-280
9.4. La Marca País y la diplomacia económica .....	280-297
9.4.1. La Estrategia Marca País .....	280-287
9.4.2. La Estrategia Marca País como complemento de la diplomacia económica .....	287-289



9.4.3. La Estrategia de la Marca España .....	290-297
9.4.4. La Estrategia <i>Made in/Made by Spain</i> .....	297-302
9.4.5. El Alto Comisionado de la Marca España .....	303-306
<b>CAPÍTULO 10. EL FUTURO DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA. IMPLICACIONES PARA LA DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA .....</b>	<b>306-314</b>
10.1. El futuro de la diplomacia económica .....	307-309
10.2. El reto de la diplomacia económica española: del Servicio Exterior a la Acción Exterior .....	309-314
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>315-324</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>324-342</b>



## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

<b>ACM-E</b>	Alto Comisionado de la Marca España
<b>AeCC</b>	Asociación Española de Ciudades de la Cerámica
<b>AECT</b>	Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial
<b>AGE</b>	Administración General de Estado
<b>AIE</b>	Agencia Internacional de la Energía
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>ASEAN</b>	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CALRE</b>	Comité de Asambleas Legislativas Regionales Europeas
<b>CARUE</b>	Conferencia de Asuntos Relacionados con la UE
<b>CC.AA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CdR</b>	Comité de las Regiones
<b>CDTI</b>	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial.
<b>CEOE</b>	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
<b>CESCE</b>	Compañía Española de Seguros de Exportación.
<b>CII</b>	Comité Interterritorial de Internacionalización
<b>COFIDES</b>	Corporación Financiera de Desarrollo, S.A.
<b>COPEX</b>	Consejo de Política Exterior
<b>CP</b>	Conferencia de Presidentes
<b>CS</b>	Conferencias Sectoriales
<b>DC</b>	Diplomacia Corporativa
<b>DE</b>	Diplomacia Económica
<b>EE.LL</b>	Entes Locales
<b>EES</b>	Estrategia Española de Seguridad
<b>EMP</b>	Estrategias de Marca País
<b>EPI</b>	Economía Política Internacional
<b>FC</b>	Fundaciones Consejo
<b>FIEM</b>	Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>ICEX</b>	Instituto de Comercio Exterior
<b>ICO</b>	Instituto de Crédito Oficial

<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>IIS</b>	Invest in Spain. Sociedad Pública.
<b>JETRO</b>	Japan External Trade Organization
<b>MAEC</b>	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>MINECO</b>	Ministerio de Economía y Competitividad
<b>MITYC</b>	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
<b>MP</b>	Marca País
<b>OEP</b>	Oficina Económica del Presidente
<b>OFECOMES</b>	Oficinas Económicas y Comerciales
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>PACI</b>	Plan Anual de Cooperación Internacional
<b>PFE</b>	Plan de Fomento Empresarial
<b>PIDM</b>	Planes Integrales de Desarrollo de Mercados
<b>PNR</b>	Planes Nacionales de Reforma
<b>PPP</b>	Partenariado Público Privado
<b>REPER</b>	Representación Permanente de España en la UE
<b>RSC</b>	Responsabilidad Social Corporativa
<b>UE</b>	Unión Europea

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Los diferentes roles de la Nueva Diplomacia .....	44
<b>Cuadro 2.</b> Tipos de Acción Exterior Región- Estado .....	66
<b>Cuadro 3.</b> Tipos de Acciones de Diplomacia Económica Estado/ Regiones. Consecuencias .....	68
<b>Cuadro 4.</b> Distribución espacial del comercio de bienes en España .....	73
<b>Cuadro 5.</b> Ranking de los principales clientes de las CC.AA (2007) .....	74
<b>Cuadro 6.</b> Distribución de los Flujos de Inversión Extranjera por CC.AA .....	75
<b>Cuadro 7.</b> Mapa de Estrategias de Acción Exterior por CC.AA .....	80
<b>Cuadro 8.</b> Total número de viajes Gobiernos CC.AA (2000-09) .....	87
<b>Cuadro 9.</b> Número de viajes al extranjero Gobiernos CC.AA (2000-09) .....	88
<b>Cuadro 10.</b> Agencias Regionales de Promoción Económica .....	90
<b>Cuadro 11.</b> Red Exterior de Oficinas de Promoción Económica Regional. Localización geográfica (I) .....	92
<b>Cuadro 12.</b> Red Exterior de Oficinas de Promoción Económica Regional. Localización Geográfica (II) .....	93
<b>Cuadro 13.</b> Objetivos del Plan Integrado de Refuerzo de las Exportaciones e Inversiones Extranjeras (2010) .....	98
<b>Cuadro 14.</b> Medidas del Plan Integrado de Refuerzo de las Exportaciones e Inversiones Extranjeras (2010) .....	99-101
<b>Cuadro 15.</b> Distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo por CC.AA (2000-2010) .....	104
<b>Cuadro 16.</b> Correlaciones por CC.AA AOD –Exportaciones .....	106
<b>Cuadro 17.</b> Gráficos Secuencia por CC.AA (2000-10) .....	108-111
<b>Cuadro 18.</b> Conferencias Sectoriales con incidencia sobre la diplomacia económica Estatal y Regional .....	120-121
<b>Cuadro 19.</b> Evolución de las matriculaciones de turismos (2000-10) .....	123
<b>Cuadro 20.</b> Sector Aeroespacial, Ayuntamiento de Sevilla (2002-10) .....	154
<b>Cuadro 21.</b> Plan Japón, Ayuntamiento de Madrid (I) .....	167
<b>Cuadro 22.</b> Plan Japón, Ayuntamiento de Madrid (II) .....	168
<b>Cuadro 23.</b> Indicadores de diplomacia económica local .....	175
<b>Cuadro 24.</b> Evolución de las exportaciones, importaciones y Tasa de cobertura (1995-2010) .....	183
<b>Cuadro 25.</b> Cuota de España en el stock de IED mundial (1985-2009) .....	186
<b>Cuadro 26.</b> Estructura y relación de los factores de la seguridad económica .....	207
<b>Cuadro 27.</b> Fuentes de energía primaria en España (2008) .....	210
<b>Cuadro 28.</b> Acciones de seguridad económica en la EES (2011) .....	211
<b>Cuadro 29.</b> Evolución de la procedencia de las importaciones de gas natural (2005-2008) .....	214

<b>Cuadro 30.</b> Principales hitos de la reforma del ICEX .....	218
<b>Cuadro 31.</b> Entorno actual del ICEX- Institucional .....	220
<b>Cuadro 32.</b> Objetivos del nuevo ICEX .....	222
<b>Cuadro 33.</b> Sectores abarcados en el Plan de Internacionalización de la Tecnología .....	223
<b>Cuadro 34.</b> Ejes del Plan de Actuación 2006-11 para la internacionalización de la Tecnología Española .....	224-226
<b>Cuadro 35.</b> Datos FIEM (julio 2012) .....	233
<b>Cuadro 36.</b> Distribución por Áreas geográficas de las Operaciones FIEM (2010-11) ..	233
<b>Cuadro 37.</b> Distribución geográfica FEV (FIEM) .....	234
<b>Cuadro 38.</b> Distribución Sectorial FEV (FIEM), 2011 .....	235
<b>Cuadro 39.</b> Fechas de la presentación pública de los PIDM .....	242
<b>Cuadro 40.</b> Presupuestos por países de los PIDM (2008-10) .....	243
<b>Cuadro 41.</b> Estructura de los PIDM .....	245
<b>Cuadro 42.</b> Inversiones Españolas Emitidas Netas a los países PIDM (2000-2010) ...	251
<b>Cuadro 43.</b> Inversión Extranjera en España de los países PIDM (2000-2010) .....	254
<b>Cuadro 44.</b> Correlaciones Inversiones, Exportaciones e Importaciones: España con China .....	256
<b>Cuadro 45.</b> Gráficos de Secuencia Exportaciones, Importaciones, Inversión emitida y recibida España-China .....	257
<b>Cuadro 46.</b> Coeficientes de regresión (I) .....	258
<b>Cuadro 47.</b> Coeficientes de regresión (II) .....	258
<b>Cuadro 48.</b> Resumen de ajuste de modelo .....	259
<b>Cuadro 49.</b> Prueba de rachas .....	259
<b>Cuadro 50.</b> Evolución de indicadores de efectividad de los PIDM según PNR, 2006 .....	263
<b>Cuadro 51.</b> Grado de cumplimiento del PNR 2006 y medidas de internacionalización .....	264
<b>Cuadro 52.</b> Las Fundaciones Consejo .....	276-278
<b>Cuadro 53.</b> Relación entre la Marca País y las Marcas del País .....	286
<b>Cuadro 54.</b> Comparación Diplomacia Económica y las EMP .....	288-289
<b>Cuadro 55.</b> Distribución de las 100 Marcas más valiosas del mundo (2009) % por países .....	293-294
<b>Cuadro 56.</b> Presencia de empresas españolas en EE.UU (2007) .....	298
<b>Cuadro 57.</b> Cronograma general del <i>Plan Made in/Made by</i> .....	300-302

# CAPÍTULO 1.

## INTRODUCCIÓN.

### 1.1. Presentación.

Esta Investigación tiene como punto de partida un hecho contrastado por la literatura económica y política: la globalización ha provocado la fragmentación de la acción exterior, que ya no monopoliza el Estado Nación<sup>1</sup>, y que comparte con otros actores públicos y privados que interactúan configurando un nuevo marco de relaciones internacionales<sup>2</sup>.

En el marco de una acción exterior fragmentada<sup>3</sup>, la promoción y la defensa de los intereses económicos se ha convertido en una política central de la diplomacia<sup>4</sup>. Si históricamente las relaciones internacionales entre Estados se definieron principalmente por intereses geoestratégicos<sup>5</sup>, en la actualidad, son los intereses económicos los que explican en gran medida su acción exterior<sup>6</sup>. Todo ello configura una nueva relación entre los intereses políticos y económicos internacionales promovidos por los Estados, en ocasiones no coincidentes<sup>7</sup>.

El fraccionamiento de la acción exterior crea nuevos retos a los que el sector público debe responder<sup>8</sup>. Entre otros, guardar la coherencia debida entre la diplomacia económica emprendida por el conjunto del Estado; y canalizar la

---

<sup>1</sup> Jayasuriya, K. (2004): Breaking the 'Westphalian' Frame: Regulatory State, Fragmentation, and Diplomacy, pps. 1-21.

<sup>2</sup> Soldatos, P. (1990): An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors, pps. 34-53.

<sup>3</sup> Voir M. Granovetter (1985): Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, pps. 481-93.

<sup>4</sup> Bassols, R., (1995): La diplomacia al servicio de la economía, pps. 195-197.

<sup>5</sup> Azuelos, M. (2011): Les évolutions de la diplomatie économique américaine, pps. 2-19.

<sup>6</sup> Bayne, N. y Woolcock S., (2011): New Economic Diplomacy, pps. 3-19.

<sup>7</sup> Albares Bueno, J.M. (2000): La Diplomacia Económica y Comercial. La mediación de la diplomacia en el mercado, pps. 7-15.

<sup>8</sup> Saner, R. y Yiu L. (2001): International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times, pps. 1-37.

colaboración privada (empresas y Organizaciones No Gubernamentales, ONGS) en la labor diplomática del Estado logrando mayores cotas de eficacia y legitimidad social.

En lo que respecta a España, además de los efectos antes señalados, se une la creciente internacionalización de su economía<sup>9</sup>. En las últimas tres décadas, la economía española ha experimentado una importante apertura al exterior. Cada vez es mayor el número de empresas españolas que deciden exportar e invertir en los mercados extranjeros. Temporalmente, este proceso de apertura se puede dividir en dos fases: una primera, hasta finales del siglo XX (con especial intensidad tras la entrada de España en la actual Unión Europea) en la que las exportaciones del tejido empresarial español se dirigieron principalmente al conjunto de países europeos y latinoamericanos; y una segunda etapa, en el siglo XXI, en la que la economía española trata de diversificar sus relaciones económicas internacionales estrechando lazos con las economías emergentes localizadas en otros continentes, como por ejemplo, Asia, con China como principal paradigma de la nueva pujanza económica de ese continente.

## **1.2. Justificación Académica.**

Desde el punto de vista de la Economía Política Internacional (en adelante, EPI), el estudio de la diplomacia económica supone una interesante aportación. En primer lugar, porque las barreras entre las relaciones políticas internacionales y las relaciones económicas internacionales se han difuminado cuando no desaparecido, influyendo mutuamente la una sobre la otra; y en consecuencia, resultando necesario investigar las interacciones entre ambas áreas de conocimiento, así como la incidencia que las decisiones políticas de los Estados y los Organismos internacionales tienen sobre el curso de los flujos comerciales y monetarios internacionales. De igual forma, la EPI investiga cómo la interacción entre los factores domésticos e internacionales inciden en el diseño de la política económica de los Estados, y en sus resultados. En este

---

<sup>9</sup> Eugenio Salarych, J. (2010): La diplomacia económica como eje de la política exterior española, p.4.



sentido, la diplomacia económica, como subdisciplina de la EPI<sup>10</sup>, analiza los procesos de toma de decisión y negociación del sector público en el ámbito de las relaciones económicas internacionales<sup>11</sup>; y aborda las diferentes estrategias que los distintos actores públicos ponen en marcha para promover sus intereses, sean de naturaleza subestatal (territorios o localidades), de los Estados u Organismos multilaterales<sup>12</sup>.

En segundo lugar, para la disciplina de la Economía Española, el estudio de la diplomacia económica resulta de interés ya que permite investigar la transformación sufrida por el sector público español con el objetivo, por un lado, de respaldar el intenso proceso de internacionalización del tejido empresarial acontecido durante las últimas décadas; y, de otro, articular estrategias de captación de inversión en los mercados extranjeros. Si no la principal, la diplomacia económica española se ha convertido en una palanca más para mejorar la contribución de la demanda externa al crecimiento del PIB español.

En tercer lugar, el estudio de la diplomacia económica resulta de interés para la disciplina de Economía Pública. En efecto, la reforma del sector público hacia parámetros de mayor eficiencia y adaptación a la realidad de la globalización y los procesos de integración regional, cuyo principal paradigma lo representa la Unión Europea, supone innovar en las estructuras y herramientas utilizadas por el sector público para conseguir sus intereses, también los económicos.

El interés en la investigación de la diplomacia económica se extiende también a la disciplina de Economía de la Empresa por las siguientes razones: (a) la creciente presencia internacional de las empresas españolas las exige emprender acciones denominadas de “diplomacia corporativa” frente al resto de actores que operan en las relaciones económicas internacionales (organismos multilaterales, Estados, Organizaciones No Gubernamentales (en adelante, ONGS)) y otras empresas, y abordar estrategias que permitan crear

---

<sup>10</sup> Bayne, N. y Woolcock S., (2011): New Economic Diplomacy, pps. 9-13.

<sup>11</sup> Odell, J. (2000): Negotiating the World Economy, pps.24-47.

<sup>12</sup> Chavagneux, C. (1999): La diplomatie économique: plus seulement une affaire d'États, pps.33.

sinergias entre ambas diplomacias: la del sector público (económica) y la del sector empresarial (corporativa); (b) en su apoyo a la internacionalización y captación de nuevos inversores, el sector público ha ido creando herramientas de diplomacia económica totalmente públicas, y otras de colaboración público privada. Su conocimiento resulta por tanto provechoso para las empresas.

### **1.3. Hipótesis y objetivos de la Tesis.**

La hipótesis que pretendemos contrastar es la siguiente: Durante el periodo 2000-2012, el conjunto del sector público español ha innovado sus instrumentos de diplomacia económica con el fin de respaldar el proceso de internacionalización que atraviesan su economía y tejido empresarial.

La investigación que realizamos sobre la acción exterior de los entes subestatales<sup>13</sup> (regional y local) se centrará en las estrategias de naturaleza bilateral: aquella realizada entre la Administración y un tercero; y multilateral: la desarrollada mediante redes de estos entes subnacionales ante otras Administraciones y/o ante Organismos europeos, obviando la realizada ante Organismos multilaterales, al ser esta muy escasa dada su falta de competencias y contar con poca evidencia disponible para poder plantear una investigación.

En el caso de la diplomacia económica del Gobierno central sólo investigaremos aquella de índole bilateral: la realizada entre el Gobierno de España y un tercer país. No investigaremos los procesos de diplomacia económica española ante Organismos multilaterales (Organización Mundial del Comercio (OMC), Fondo Monetario Internacional (FMI), etc.) y ante la Unión Europea (UE). La razón de esta exclusión es el propio objetivo de la Tesis: pretendemos investigar las innovaciones que en los instrumentos de diplomacia económica se han producido; no aspirando, por tanto, a investigar los procesos de negociación que España realiza ante los Organismos multilaterales. No obstante, sí consideramos que dicha investigación, aún por

---

<sup>13</sup> En la presente investigación utilizaremos indistintamente el término ente subestatal y subnacional para referirnos tanto a la acción exterior de las regiones y municipios.

realizar, resultaría de interés para el mejor conocimiento del funcionamiento de la diplomacia económica española. Tampoco abordamos la investigación de la diplomacia económica desplegada por los Organismos Autónomos, terreno aún por explorar en la literatura económica y política.

Los objetivos principales que abordará la presente Memoria serán los siguientes:

- (a) Identificar las principales innovaciones que en materia de diplomacia económica bilateral se han desarrollado desde el conjunto del sector público español (Administración General del Estado (en adelante, AGE), Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA) y Ayuntamientos (en adelante, EE.LL), entre los años 2000-2012.
- (b) Comprobar si las medidas de diplomacia económica impulsadas por el sector público español son semejantes a las realizadas por los países de su entorno.
- (c) Investigar si las principales innovaciones de diplomacia económica han resultado efectivas para la estrategia de internacionalización de la economía española.
- (d) Verificar si en el marco de una acción exterior cada vez más fragmentada, las medidas de diplomacia económica impulsadas por el sector público español ha contado con la colaboración del sector privado.
- (e) Abordar los retos que la diplomacia económica debe afrontar, y en ese contexto, analizar las consecuencias para el caso español, proponiendo mejoras que permitan aumentar su eficiencia.

Como veremos a lo largo de la Tesis, la investigación avala la hipótesis de trabajo planteada: las instituciones públicas españolas (AGE, CC.AA y municipios) han demostrado un activismo creciente en la realización de iniciativas en materia de diplomacia económica, con un objetivo prioritario,

apoyar el proceso de internacionalización económica (tanto en el fomento de las exportaciones como en la atracción y/o mantenimiento de inversiones).

#### **1.4. Estado actual de la investigación sobre diplomacia económica.**

La investigación de la diplomacia económica como tal, ha comenzado hace poco más de dos décadas. Perteneciente al ámbito de la disciplina de la Economía Política Internacional (EPI), el estudio de la diplomacia económica tiene como una de sus principales novedades la revisión de la definición de “diplomacia”, ampliando sus márgenes: desde el tradicional monopolio del Estado nación de las relaciones internacionales, en favor de la inclusión de otros actores públicos y privados. Así, para Barston (2006)<sup>14</sup> la nueva diplomacia es la gestión de las relaciones entre Estados, y entre Estados y otros actores. Woolcock y Bayne (2011) consideran que la diplomacia económica engloba las acciones internacionales de naturaleza económica que los *Gobiernos* del conjunto del sector público realizan; abriendo con ello la puerta a la consideración como acción diplomática a las gestiones realizadas a Organismos Autónomos (por ejemplo, el Banco Central) y a los Gobiernos de los Entes subestatales (regiones y municipales).

Como subdisciplina de la EPI, la diplomacia económica recibe aportaciones de la literatura política (relaciones internacionales) y económica (economía internacional). En el ámbito de la literatura política destacan las aportaciones realizadas por autores como Bayne y Woolcock<sup>15</sup>. En su libro “*The New Economic Diplomacy*” (última edición, 2011) rechazan elaborar un marco teórico explicativo para la diplomacia económica, abordando su estudio a partir de un marco analítico que ofrezca una gama de variables explicativas con las que abordar la investigación de cada caso concreto de diplomacia económica.

Para Bayne y Woolcok la diplomacia económica es, sobre todo, un proceso en el que interactúan factores políticos y económicos, y cuyo principal propósito radica en investigar los procesos de toma de decisión y negociación de los

---

<sup>14</sup> Barston, R.P. (2006): *Modern Diplomacy*, p.1.

<sup>15</sup> Bayne, N. y Woolcok, S. (2011): *The New Economic Diplomacy*, pps. 20-40.

actores implicados. La investigación de la diplomacia económica como proceso, negociación y toma de decisión encuentra en los trabajos de Odell y Putman, sus principales referencias. El trabajo de Odell (2000) “*Negotiating the World Economy*” realiza una investigación empírica de diferentes casos planteando, a partir de ellos, hipótesis sobre los factores más decisivos en los procesos de diplomacia económica que afrontan sus protagonistas<sup>16</sup>.

Los trabajos Putman (1988) también resultan decisivos a la hora de investigar los procesos de toma de decisión y negociación en la diplomacia económica. En su “*Two-Level Game*” el profesor Putman analiza la interacción dinámica entre los niveles doméstico e internacional que afectan a toda negociación diplomática<sup>17</sup>. Sus investigaciones resultan de interés dada la desaparición de las barreras que tradicionalmente han diferenciado la política doméstica de la internacional, convirtiéndose la gran mayoría de los asuntos en un híbrido de ambos, lo cual tiene sus consecuencias en los procesos de toma de decisión de los agentes que actúan en la diplomacia económica.

Dentro de la literatura política, la investigación de la diplomacia económica ha tratado de acotar el término “interés económico”, diferenciando los objetivos que se encuentran detrás de este concepto: la simple promoción de los intereses comerciales de las empresas pertenecientes al territorio en cuestión y/o las posibles motivaciones de relación de poder entre los actores.

De igual forma, y en contraposición al enfoque más clásico en el estudio de la diplomacia económica centrado en las relaciones bilaterales (por ejemplo, entre el Estado y un tercer país con el objetivo de promover sus intereses económicos o preservar los existentes); la literatura ha optado por un enfoque más novedoso en el que la diplomacia económica investiga además de las relaciones comerciales bilaterales, otras áreas, entre los que destacan las negociaciones multilaterales que garanticen, por ejemplo, entornos macroeconómicos estables en los que operan los actores.

---

<sup>16</sup> Odell (2000): *Negotiating the World Economy*, pps. 24-47.

<sup>17</sup> Putman, R.D. (1988): *Diplomacy and Domestic Politics: the logic of Two Level Games*, pps. 427-60.

Todo ello nos lleva a plantear los diferentes enfoques con los que la literatura aborda las materias consideradas como diplomacia económica. El enfoque más clásico que equipara la diplomacia económica con la diplomacia comercial, esto es, las relaciones comerciales entre los actores, ha dado paso a un enfoque más amplio de la diplomacia económica. Así, Kishan Rana (2000) plantea cuatro pilares sobre los que se asentaría la diplomacia económica: (a) la promoción del comercio, otorgando una especial atención a las exportaciones sobre las importaciones; (b) la promoción de la inversión, sobre todo, la atracción de inversión extranjera al país en cuestión; (c) la atracción de tecnología; y (d) la gestión de la Ayuda al Desarrollo<sup>18</sup>. A partir de la definición que hace Odell (2000) de la negociación económica, Woolcock y Bayne (2011) amplían las áreas de trabajo de la diplomacia económica a las finanzas, la energía y el medioambiente como bien público global y las implicaciones económicas del cambio climático, y las negociaciones multilaterales que en torno al mismo se realizan. En la presente Tesis optamos por un enfoque amplio de la diplomacia económica.

La aparición de nuevos actores que operan en las relaciones económicas internacionales, sus diferentes objetivos y puntos en común, ha sido estudiado por la literatura, destacando el trabajo de Saner y Yiu (2001) quienes plantean una redefinición más amplia del término “diplomacia”, que incluya la acción internacional desplegada por los entes subestatales, las empresas y ONGS; llegando los autores a enumerar, incluso, las habilidades y conocimientos necesarios para realizar con eficacia cada una de las actividades diplomáticas<sup>19</sup>.

Por su parte la literatura económica se centra en el análisis, a partir del desarrollo de modelos empíricos- analíticos, del grado de efectividad de la diplomacia económica en la mejora de las relaciones comerciales de los

---

<sup>18</sup> Rana, Kishan (2000): Diplomacia Interior, cap.4 y 6.

<sup>19</sup> Saner, R. y Yiu, L. (2001): International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times,

Estados; destacando los trabajos realizados por Van Bergeijk, P.A.G. (2010-11)<sup>20</sup>.

La investigación de la diplomacia económica desplegada por los nuevos organismos regionales, como la UE<sup>21</sup>, comienzan a centrar la atención de la literatura. Una de las principales aportaciones es el recientemente publicado libro de Woolcock (2011) “*European Union Economic Diplomacy*”. Respecto a la diplomacia económica ante Organismos multilaterales, como la Organización Mundial del Comercio, destacan, entre otros, los trabajos realizados por Roderick Abott (2011), y ante la Agencia Internacional de la Energía y sus implicaciones sobre la diplomacia económica, MacNaughton (2011)<sup>22</sup>.

Del estudio de las estrategias de diplomacia económica realizadas por los países destacan el proyecto de investigación, recientemente publicado, por la Universidad de Columbia (2012) con el nombre de “*Exploring Public and Economic Diplomacy*” en el que se analizan las acciones que sobre la materia se han puesto en marcha por los Gobiernos de Estados Unidos, China, Alemania, Reino Unido, Brasil, Rusia y Turquía. Por su parte, sobre las estrategias de los países en desarrollo, la principal referencia son los trabajos de Kishan Rana (2010).

Para el caso de España existen pocas aportaciones provenientes del ámbito académico. Las principales han sido abordadas desde el ámbito económico y no político, siendo las principales las elaboradas por Morillas<sup>23</sup> (2000 y 2001) y García Rebollar (2010)<sup>24</sup>, ambos centrados en la descripción de los instrumentos de la diplomacia económica del Estado y su comparación con los países de nuestro entorno. Una de las principales innovaciones de la presente Tesis es, de un lado, actualizar la investigación de los instrumentos utilizados por el sector público español en su acción exterior económica, y de otro,

---

<sup>20</sup> Bergeijk van Peter A.G. y Moons J.V. Selwyn. (2011): Does Economic Diplomacy Work? A meta analysis on the effect of economic diplomacy on international economic flows, pps.1-20.

<sup>21</sup> Woolcock, S. (2011): European Union Economic Diplomacy, pps: 15-45.

<sup>22</sup> Un ejemplo de sus trabajos se puede encontrar en Bayne, N. y Woolcok, S. (2011): The New Economic Diplomacy, pps: 279-297.

<sup>23</sup> Morillas, J. (2000): La diplomacia económica, pps. 41-44; Morillas (2001): La diplomacia económica comparada en la globalización: su organización y sus agentes, pps.

<sup>24</sup> García Rebollar, A. (2010): Notas sobre diplomacia económica, pps. 25-34

ampliar el foco de investigación a otros niveles de la Administración también activos en la diplomacia económica como son las regiones y los municipios.

### **1.5. Metodología.**

La presente Tesis sigue la secuencia básica del Método Científico, desarrollándose la investigación en los siguientes pasos:

- (a) Observación- Estudio: a la hora de abordar la investigación procedemos, en primer lugar, a observar la multiplicación de los actores, públicos y privados, que interactúan en el marco de las relaciones internacionales así como la creciente importancia que estos actores otorgan a la economía en sus estrategias diplomáticas. En segundo lugar, y como consecuencia del primero, analizamos las aportaciones que desde el ámbito académico se han venido elaborando sobre la diplomacia económica, es decir, sobre la promoción de los intereses económicos de los territorios a los que representan las instituciones. Así, realizamos un minucioso estudio de la subdisciplina de la diplomacia económica, además de los distintos enfoques a partir de los cuales la literatura económica y política han explicado este novedoso concepto.
  
- (b) Inducción: la fragmentación de la acción diplomática implica, entre otras, la participación además del Estado de otras instituciones de corte territorial (regiones y municipios) en las relaciones internacionales. En este sentido, procederemos a una observación general de las acciones diplomáticas realizadas por diferentes países, regiones y municipios. A partir de las experiencias obtendremos un principio común en todas sus estrategias diplomáticas: el protagonismo que los asuntos económicos (en sus diferentes acepciones - nacional, regional, local - dependiendo del actor institucional observado), tienen en sus estrategias de acción exterior. También las constantes innovaciones de diplomacia económica que las instituciones vienen practicando conforme la globalización avanza y se consolida.



(c) Hipótesis: en el nuevo marco de las relaciones internacionales, España y su sector público han ido incorporando la promoción y la defensa de sus intereses económicos en su acción diplomática. En ese contexto, y una vez comenzado el siglo XXI, la hipótesis a contrastar será comprobar si el sector público español ha innovado en sus estrategias de diplomacia económica, y cuales son esas innovaciones. El periodo de investigación será 2000-12. Los motivos para elegir este periodo de tiempo tienen que ver con la intensa apertura al exterior de la economía española registrada, la necesidad de diversificar las relaciones comerciales españolas, y la importancia que en el conjunto de los países más avanzados ha adquirido la articulación de estrategias de diplomacia económica. Incorporamos el año 2012 en el periodo de investigación por haberse producido innovaciones de interés para la Tesis.

(d) Proceso de prueba y refutación de la hipótesis: a lo largo de la Tesis utilizaremos distintos métodos de investigación científica. La razón se encuentra en el objetivo de la Tesis: investigar la validez de la hipótesis en los tres niveles de la Administración española, General, Regional y Municipal. La disparidad de competencias de cada uno de los tres niveles y la diversidad en las fuentes de datos disponible limita (o amplía, según el caso) las posibilidades de optar por uno u otro método científico a la hora de refutar la hipótesis de trabajo. El segundo motivo es la novedad de la materia a investigar, la diplomacia económica. Algunas de las políticas puestas en marcha por el sector público son de muy reciente creación, en algunos casos, puestas en marcha, como veremos a lo largo de la Tesis, hace escasos meses, en 2012. Ello impide contar con un horizonte temporal lo suficientemente amplio que nos permita contrastar, con garantía, la eficacia del conjunto de innovaciones puestas en práctica por el Estado. Teniendo en cuenta estas restricciones, los métodos de investigación científica utilizados para contrastar la hipótesis objeto de la Tesis son los siguientes:

(d.1) Método empírico- analítico para contrastar la posible eficacia de algunas de las políticas creadas en el marco de la diplomacia

económica por parte del Gobierno central y de las CC.AA. Para ello nos basaremos, por un lado, en los estudios empíricos elaborados por la literatura con anterioridad a la presente Tesis; y, de otro, gracias a la elaboración de nuestros propios modelos a partir de la información estadística disponible en las bases de datos del Ministerio de Economía y Competitividad, el Instituto Nacional de Estadística, *Eurostat* y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

(d.2.) Método de la medición: a partir de la experiencia y la verificación en estadísticas disponibles provenientes del Ministerio de Economía y Competitividad, el Instituto Nacional de Estadística, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. La información utilizada para el caso de los Ayuntamientos provendrá de los propios servicios estadísticos del municipio y/o de la región a la que pertenezcan.

(d.3.) Método lógico inductivo: gracias a la utilización de casos prácticos particulares elaboramos conclusiones de índole general. En especial, utilizaremos este método para investigar la diplomacia económica de los municipios españoles. De igual forma, para la realización de la presente investigación hemos entrevistado a más de una veintena de responsables institucionales y empresariales vinculados con la diplomacia económica y corporativa española. No obstante, las conclusiones que aparecen en la investigación son única responsabilidad del autor.

## **1.6. Principales aportaciones de la Tesis.**

Las principales aportaciones de la presente Tesis a la subdisciplina de la diplomacia económica son las siguientes:

- (a) La elaboración de una definición propia de la diplomacia económica, incorporando nuevas áreas de conocimiento e investigación como la relación entre la diplomacia económica y las Estrategias de Marca País; la interacción entre la seguridad económica y la diplomacia económica; y la

complementariedad de la diplomacia económica con otras áreas de conocimiento como la llamada “diplomacia corporativa”, esto es, las sinergias que en materia de diplomacia pueden producirse entre el sector público y el privado.

- (b) La investigación de las diferentes estrategias que en materia de acción económica exterior se han puesto en marcha por el conjunto de instituciones españolas: Gobierno central, Comunidades Autónomas y Entes Locales. Esta investigación global no había sido abordada hasta el momento ni por parte de la literatura económica ni la política española.
- (c) La investigación a través de casos prácticos de estrategias innovadoras de diplomacia económica realizadas por los EE.LL, entre 2000 y 2012. Una de las principales aportaciones de la Tesis es la elaboración de un “Mapa de estrategias la diplomacia económica local española” en el que se recogen los principales rasgos y políticas de la acción exterior económica seguida por los EE.LL del país. Hasta el momento la literatura económica y política había investigado la acción exterior de los Ayuntamientos pero sin entrar en profundidad en la acción exterior local de naturaleza económica, cuestión que es abordada, por vez primera, en la presente investigación.
- (d) La investigación, a través del estudio de casos prácticos, de las estrategias innovadoras de diplomacia económica desarrolladas por las CC.AA, entre 2000 y 2012. Una de las principales aportaciones de la Tesis es la elaboración de un “Mapa de acciones de diplomacia económica regional española” en el que se recogen los principales rasgos y políticas de la acción exterior económica seguida por las CC.AA del país. Junto a ello, se procede a una actualización descriptiva de las principales novedades en los cauces de cooperación entre los distintos niveles de la Administración española en materia de la diplomacia económica.
- (e) Dentro del estudio de la diplomacia económica regional, una de las principales aportaciones es la investigación de la relación entre la Ayuda Oficial a la Cooperación (en adelante, AOD) y las Exportaciones (un

indicador válido para medir la eficacia de la diplomacia económica). Los resultados, aunque no concluyentes, representan una novedad y abren la puerta a futuras investigaciones sobre la complementariedad de ambos elementos: la AOD y la diplomacia económica española.

- (f) La investigación de la diplomacia económica española ampliando su estudio a las vinculadas con la acción comercial exterior. Así, abordamos la investigación de las Estrategias de Marca País desde la óptica de la diplomacia económica; los instrumentos público privados creados de diplomacia económica, y las complementariedad existente entre la diplomacia económica y la seguridad económica incluida en la Estrategia Española de Seguridad. Finalmente investigamos, a través de la elaboración de correlaciones y de un modelo de regresión, la efectividad de una de las principales innovaciones de los últimos años en diplomacia económica: los Planes Integrales de Desarrollo de mercados (en adelante, PIDM).

### **1.7. Estructura de la Investigación.**

La Investigación se divide en cinco partes: (1) definición y marco teórico de la diplomacia económica; (2) la acción diplomática de naturaleza económica desplegada por los entes subestatales: las regiones españolas; (3) la acción diplomática de naturaleza económica desplegada por los entes subestatales: los Ayuntamientos; (4) las innovaciones emprendidas por la Administración General del Estado en materia de diplomacia económica; (5) el futuro de la diplomacia económica y, en ese contexto, los retos a afrontar por la diplomacia económica española. Finalizaremos la Tesis con una enumeración de las principales conclusiones de la investigación.

La primera parte (Definición y marco teórico de la diplomacia económica) engloba los Capítulos 1 y 2. En ambos temas nos familiarizaremos con los conceptos que vamos a estudiar. Es importante conocer qué es la diplomacia económica, los diferentes enfoques que la literatura económica y política han desarrollado sobre el mismo y el marco teórico en el que se apoya, para acabar

elaborando una definición propia de diplomacia económica sobre la que fundamentaremos la presente investigación. Así, recordaremos la definición de “diplomacia” sobre la que realizaremos la Tesis y que nos permitirá incluir como diplomacia también a la acción exterior realizada por los entes subestatales. Entenderemos como nueva diplomacia “el mecanismo de representación, comunicación y negociación utilizado por el Estado y otros actores internacionales en la conducción de sus intereses”<sup>25</sup>. En el mismo sentido se manifiestan Woolcock y Bayne (2011) que consideran la diplomacia económica aquella que engloba las acciones internacionales de naturaleza económica realizadas por el conjunto de *Gobiernos* del sector público, reconociendo con ello la participación en las relaciones internacionales de otros actores ajenos al Estado Nación como son los entes subestatales (regiones y municipios), Organismos Autónomos y agentes privados (empresas y ONGS).

Una vez definido el concepto de diplomacia abordaremos las diferentes aproximaciones que la literatura ha realizado para definir la diplomacia económica. El primer ángulo es el ya mencionado y basado en los actores implicados. Los otros tres ángulos serán los intereses que promueve; las materias de las que se ocupa; y el estudio de la negociación que se implementa en las acciones de la diplomacia económica. Una vez descritas las diversas aproximaciones elaboraremos nuestra propia definición de diplomacia económica sobre la que basaremos nuestra Tesis.

La segunda parte de la investigación (La acción diplomática de naturaleza económica desplegada por las CC.AA) incluirá los Capítulos 3 y 4. En el primero de ellos, expondremos las diferentes estrategias que en materia de diplomacia económica han venido realizando las regiones de diferentes partes del mundo para, posteriormente, en el Capítulo 4 investigar la acción económica exterior de las Comunidades Autónomas españolas.

Las CC.AA no han sido ajenas al activismo desplegado por otras regiones de otros países en las relaciones económicas internacionales. La globalización, el

---

<sup>25</sup> Melissen, J. (1999): *Innovation in Diplomatic Practice*, pps. 16-17; Saner, R., Yiu, L. (2001): *International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times*, p.14.

proceso de integración europea y la naturaleza descentralizada del Estado español son tres palancas que explican, en buena medida, la acción exterior de las Autonomías españolas. Desde el punto de vista de la literatura económica y política, las CC.AA articulan estrategias de acción económica internacional de carácter bilateral (región- país/región/localidad), y multilateral a través de la creación de redes de regiones.

En el Capítulo 4 procederemos a investigar las acciones de diplomacia económica directa emprendidas por las CC.AA, como por ejemplo, la apertura de Oficinas en el Extranjero y la celebración de misiones comerciales de los máximos responsables autonómicos. En este sentido, reconoceremos como diplomacia económica las acciones que ante instituciones europeas, como el Comité de las Regiones, realizan las CC.AA. También, investigaremos el vínculo entre diplomacia económica regional y la cooperación al desarrollo descentralizada.

Otra vía utilizada para la diplomacia económica regional es la indirecta: cómo los Gobiernos autonómicos a través de los cauces institucionales creados por el Gobierno central participan en la formación de la posición que el Estado mantendrá ante foros internacionales o en sus relaciones bilaterales. Finalmente, abordaremos el estudio de la responsabilidad de las CC.AA de cumplir con los compromisos internacionales del Estado; y cómo el Gobierno central articula mecanismos de cooperación y supervisión. A este respecto, investigaremos las consecuencias de la nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Fiscal, aprobada por el Gobierno de España en 2012.

La tercera parte de la Tesis abordará la acción diplomática de naturaleza económica desplegada por los EE.LL, investigación que se concentrará en el Capítulo 5. La descentralización de las relaciones internacionales ha abierto la puerta a la acción exterior de multitud de ciudades a lo largo y ancho del planeta. Algunas de ellas, las denominadas Ciudades Globales, son hoy verdaderos nodos de poder económico y actores a tener en cuenta en las relaciones económicas internacionales.

Como veremos en el Capítulo 5, la acción diplomática de las ciudades, pese a no contar con un respaldo constitucional explícito, se ha desarrollado, en España y en el resto del mundo, tanto de forma bilateral (implementando estrategias en el extranjero de captación de inversores y talento, y de apoyo a la internacionalización de su tejido empresarial), así como de forma multilateral (a través de redes de ciudades con similares intereses, por ejemplo, las ciudades portuarias o aeroportuarias y cómo estas desarrollan acciones que permiten valorizar esa identidad derivada de la localización de una infraestructura en su localidad, la situación geográfica...).

La principal innovación que aporta el Capítulo 5 es la investigación de las acciones de diplomacia económica impulsadas por diferentes municipios españoles. Así, investigaremos casos como el Distrito Aeronáutico de la ciudad de Sevilla, el Plan Japón del Ayuntamiento de Madrid, el Día Europeo del Deporte de la Diputación de Barcelona, y como ejemplo de acción diplomática en red de los Ayuntamientos, analizaremos el caso de la Asociación Española de Ciudades de la Cerámica, que aspira pronto para convertirse en Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza. El Capítulo 5 finalizará con la elaboración de un “Mapa” de las diferentes estrategias de diplomacia económica desplegadas en los casos examinados, así como los logros y los fallos que deben ser mejorados, la coordinación entre Ayuntamientos y CC.AA en la definición y desarrollo de las estrategias de diplomacia económica territorial.

La cuarta parte de la Tesis la comprenden los Capítulos 6 a 10. A lo largo de los 4 capítulos investigaremos las principales innovaciones en diplomacia económica emprendidas por los Estados Nación, y ya en España, por el Gobierno central, entre 2000 y 2012. A diferencia del estudio realizado de la diplomacia económica regional y local donde sí investigamos acciones multilaterales, en el caso de la diplomacia económica del Gobierno nos ocuparemos únicamente de aquella de carácter bilateral, esto es, entre España y un tercer país.

En el Capítulo 6 iniciaremos la investigación recordando las razones globales que han llevado al conjunto de los Estados Nación a situar en el centro de su política exterior, los asuntos económicos. Posteriormente, abordaremos las razones económicas que explican el por qué España viene realizando una acción decidida en materia de diplomacia económica. Sintéticamente, podríamos resumir los motivos en: (a) la necesidad de corregir la histórica relación deficitaria con el exterior que sufre la economía española; (b) la evolución de la Inversión Exterior Directa y las estrategias de inversión implementadas por las empresas españolas en sus estrategias de internacionalización; (c) la necesaria mejora de la exportación de bienes industriales de alta tecnología; (d) la entrada de España en la Unión Europea (en adelante, la UE) y la pertenencia al euro; (e) el imperativo de la internacionalización para crear empleo y empresa, mejorando la aportación de la demanda exterior al crecimiento del PIB español.

En el Capítulo 7 realizamos una descripción de las principales innovaciones institucionales que, en el ámbito de la Presidencia del Gobierno y el MAEC, se han realizado durante el periodo de investigación de la Tesis. La creación, en 2000, del Consejo de Política Exterior (en adelante, COPEX) en un intento de situar la coordinación de la acción exterior española bajo la dependencia directa de la Presidencia del Gobierno con el liderazgo del MAEC. Seguidamente, abordaremos el estudio de otra figura institucional novedosa que juega un importante papel en el diseño e implementación de la diplomacia económica española: la Oficina Económica del Presidente (en adelante, OEP). La última innovación institucional que describiremos en este Capítulo será la reciente creación (principios de 2012) de la Subdirección General de Diplomacia Económica, dependiente de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales perteneciente al MAEC. Finalizaremos el Capítulo 7 con la investigación sobre cómo la diplomacia económica contribuye a mejorar la seguridad económica. La literatura define la seguridad económica como aquella seguridad basada en y/o construida sobre la promoción de las relaciones económicas internacionales (el comercio y la inversión internacional, y la cooperación al desarrollo), que elevan los costes de conflicto y mejoran los beneficios generados por la cooperación estable entre países. A mayor



abundamiento, la literatura ha demostrado la positiva relación entre un mayor comercio e inversión respecto a la seguridad económica. Ambos objetivos, el impulso del comercio y la inversión, recordemos, son propios de la diplomacia económica. Finalizaremos el Capítulo describiendo la Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011, y vinculando las sinergias de la diplomacia económica con dos de sus principales objetivos: la estabilidad económica y la reducción de la vulnerabilidad energética de España, una de las principales fuentes de mayor inestabilidad.

Si en anteriores capítulos investigamos las innovaciones de la diplomacia económica en áreas novedosas como los vínculos de esta actividad exterior con las estrategias de seguridad nacional, o en el ámbito institucional con la creación del COPEX y la OEP; en el Capítulo 8 investigaremos las innovaciones que, en la acción de naturaleza comercial y de inversión se han realizado entre 2000 y 2012. Para ello haremos un análisis descriptivo de la reforma hecha en 2011 del Instituto de Comercio Exterior (en adelante, ICEX), el Plan de Internacionalización Tecnológica de España (2006-2011), y la creación del Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española (en adelante, FIEM).

Una de las principales innovaciones de diplomacia comercial realizada por el Gobierno son los llamados Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (en adelante, PIDM). Los Planes fueron concebidos para diversificar las relaciones comerciales y de inversión de la economía española hacia las economías emergentes. A partir de la realización de un estudio econométrico del PIDM hacia China, comprobaremos el grado de eficacia del Plan hacia el gigante asiático.

Por su parte, en el Capítulo 9 analizamos los diferentes instrumentos de colaboración entre los sectores público y privado puestos en práctica en los últimos 12 años. Iniciamos el estudio con las Fundaciones Consejo (en adelante, FC), ejemplo de colaboración público privada que centra buena parte de su trabajo en asuntos económicos y empresariales, aunque extienden su ámbito de acción a las relaciones culturales en tanto en cuanto estas

industrias profundizan en el mejor conocimiento de los países. Las FC son instrumentos de diplomacia económica bilateral, de naturaleza informal, integradas por las principales empresas españolas así como por las instituciones vinculadas a la acción exterior española, principalmente el MAEC. Seguidamente, investigaremos la relación entre la diplomacia económica y las Estrategias de Marca País (en adelante, EMP), encontrando puntos de sinergia entre ambas políticas. Finalmente, estudiaremos una de las principales y más recientes innovaciones: la creación del Alto Comisionado para la Marca España (en adelante, ACM-E), en julio de 2012.

En el capítulo 10 nos centraremos en los retos a afrontar por la diplomacia económica española, algunos de ellos compartidos junto al resto de Estados activos en las relaciones económicas internacionales, mientras que otros retos tienen más que ver con causas propias de España. El fundamental, la transformación del Servicio Exterior en favor de la Acción Exterior lo que significaría un refuerzo de la coordinación interinstitucional, evitando con ello riesgos de dispersión en la acción económica exterior. Coordinación que debe extenderse también hacia dentro de la propia estructura del Gobierno central reforzando su unidad de acción. Coordinación, en fin, que debería incluir a otros sectores activos en las relaciones económicas internacionales, en especial, las empresas y las ONGS. Como reto común a toda acción de diplomacia económica, reforzar la legitimidad de cara a la sociedad de los acuerdos económicos internacionales alcanzados por el Estado Nación, la equilibrada transparencia y la oferta de una información adecuada a la opinión pública de los asuntos económicos internacionales.

Finalizaremos la presente Investigación con la elaboración de las conclusiones obtenidas a lo largo de la Tesis.

## **CAPÍTULO 2. DEFINICIÓN E IMPLICACIONES DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES.**

### **2.1. La complejidad actual de las relaciones económicas internacionales.**

La globalización<sup>26</sup> ha transformado las relaciones económicas internacionales creando un nuevo escenario en el que sus participantes (empresas, ciudadanía y sector público) deben fijar sus objetivos económicos<sup>27</sup>. Para Scholte (2000) la globalización crea relaciones de carácter “supra-territorial”<sup>28</sup> que originan: (a) una mayor interdependencia<sup>29</sup> entre los distintos agentes económicos superando las fronteras geográficas y los límites políticos, y (b) una total interconectividad de dichos actores al operar como una unidad en tiempo real a escala global.

Ambos fenómenos característicos de la globalización -interdependencia e interconectividad- han alterado la función empresarial, el papel que debe jugar la ciudadanía y la labor a desarrollar por los Estados Nación.

Para las empresas, la mundialización ha impulsado una espiral de fusiones, adquisiciones y otras operaciones entre compañías que han favorecido el nacimiento de multinacionales con capacidad de operar a escala global. Las Nuevas Tecnologías de la Información han fomentado también la creación de las empresas globales al hacer más eficiente la fabricación, geográficamente

---

<sup>26</sup> Pese al debate existente en parte de la literatura económica respecto al diferente significado de los términos globalización y mundialización, en el presente trabajo los utilizaremos indistintamente.

<sup>27</sup> García de la Cruz, J.M. y Duran Romero, G. (2007): Sistema Económico Mundial, pps.53-77.

<sup>28</sup> Scholte, J.A. (2000): Globalisation, Governance and Corporate Citizenship, pps.15-23.

<sup>29</sup> Saner, R. y Yiu L. (2001): International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times, pps.1-37.

fragmentada, y de reducir los costes de transporte de los bienes y servicios producidos:

- (a) La libre circulación de capitales y de bienes y servicios ha contribuido al “despegue” (Jordi Sevilla, 2003) o “desacople” (Bauman,1997) de la multinacional respecto al territorio donde opera<sup>30</sup>. En la actualidad, las empresas globales<sup>31</sup> únicamente responden ante sus accionistas lo que implica su “despegue de la sociedad en la que se desenvuelve y con ello diluye su responsabilidad y su propiedad” (Jordi Sevilla, 2003). Este “despegue” producto de la creación de los mercados globales financiero y de producción, otorga a la empresa un poder inédito: las compañías pueden penalizar con la no localización o la deslocalización de aquel territorio con cuyas normas reguladoras están en desacuerdo. Como veremos, ello afecta a la diplomacia económica<sup>32</sup>.
- (b) La transformación de la empresa como actor global afecta de lleno a las relaciones económicas internacionales. Como botón de muestra baste señalar que “cincuenta de las cien principales economías del planeta tienen nombre de empresa; los doscientos principales grupos empresariales del mundo representan el treinta por ciento de la producción económica global, y los quinientos mayores grupos empresariales encarnan el setenta por ciento del comercio mundial”<sup>33</sup>. Junto a su creciente importancia, las multinacionales han procedido a articular alianzas y grupos de presión para defender sus intereses corporativistas, y reforzar su posición negociadora *vis-a-vis* la acción reguladora de los organismos multilaterales, regionales y de los Estados nación.
- (c) La pérdida de responsabilidad provoca el riesgo de la potencial ausencia de compromiso social de la empresa, al no formar parte de ningún proyecto de ámbito superior al meramente empresarial. En el escenario de la

---

<sup>30</sup> Bauman, Z. (1999): La globalización. Consecuencias humanas, pps. 80-100.

<sup>31</sup> Sevilla, J. (2005): De nuevo socialismo”, pps. 30-50.

<sup>32</sup> Bayne, N. y Woolcok, S. (2011): The New Economic Diplomacy, pps. 9-25.

<sup>33</sup> Perlaba Fortuna, R. (2009): El posicionamiento estratégico de la marca España, pps. 107-137.

globalización el reto de las multinacionales es buscar nuevas fuentes de legitimación además del éxito económico (eficiencia y rentabilidad) incorporando valores sociales, medioambientales, derechos humanos, etc., que legitimen socialmente su actuación. La aparición de la Responsabilidad Social Corporativa (en adelante, RSC) trata de responder a este nuevo reto a afrontar por la empresa global que incide en la nueva diplomacia económica y empresarial.

Para la ciudadanía los efectos son de diversa naturaleza:

- (a) La globalización provoca una mayor inseguridad en los mercados laborales, singularmente, el de aquellas naciones más avanzadas económicamente: los trabajadores con menor cualificación son los principales afectados por los procesos de liberalización y privatización de empresas otrora públicas, la mayor competencia de los países emergentes y la consiguiente deslocalización de empresas de países más desarrollados hacia otros con costes laborales inferiores, y las tendencias erosivas del Estado del Bienestar<sup>34</sup> que ensanchan las diferencias entre las capas con mayor y menor renta (Tamames y Huerta, 2003). La globalización y el nacimiento de organismos multilaterales (OMC, etc.) y regionales (UE, ASEAN, MERCOSUR...) han impulsado la creación de una nueva diplomacia empresarial pero también la acción sindical a escala supranacional. La cooperación de sindicatos de diversos Estados Nación para defender y promocionar los derechos laborales de los trabajadores encuentra un ejemplo claro, a escala europea, en la labor desempeñada por la Confederación Europea de Sindicatos.
- (b) La aparición de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que canalizan la participación de una creciente y concienciada sociedad civil con aspiraciones de influir en los debates económicos internacionales<sup>35</sup>. Las acciones y la tipología de las causas que defienden las ONG son múltiples:

---

<sup>34</sup> Tamames, R. y Huertas, B. (2003): Estructura Económica Internacional, pps. 49-56.

<sup>35</sup> Saner, R. y Yiu L. (2001): International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times", pps.1-37.

desde la defensa del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático, la protección de la diversidad cultural, la promoción de derechos de consumidores hasta la protección de la fauna animal y la diversidad y el desarrollo de los países más desfavorecidos, etc.

- (c) La expansión de la democracia como fórmula de gobierno mayoritariamente presente en los países<sup>36</sup>, el acceso de la población mundial a las Nuevas Tecnologías de la Información y el vertiginoso desarrollo de éstas<sup>37</sup>, cuyo último paradigma es la aparición de las redes sociales (*Twitter, Facebook*, etc.), han ensanchado las opciones de acceso a la información y a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, situando a los Gobiernos en el centro de la fiscalización directa y diaria por parte de la población. Las movilizaciones sociales del norte de África (la llamada “primavera árabe”) demandando la desaparición de regímenes dictatoriales o las manifestaciones vividas en Europa (por ejemplo en España, con el denominado movimiento 15-M) han afectado decisivamente la política doméstica de los países, alterando también las relaciones diplomáticas y las relaciones internacionales.
- (d) La mundialización implica la pérdida de autonomía de los Estados Nación, que ya no son libres de diseñar sus estrategias sin contar con las restricciones externas marcadas por el resto de agentes que operan en las relaciones económicas internacionales. Así, se reducen los instrumentos de política económica de los Estados Nación pero sus objetivos de política económica aumentan: “ya no sólo deben (los Estados) garantizar el crecimiento económico, la igualdad y la estabilidad del país en cuestión sino que además deben incorporar objetivos de mejora de la competitividad en un entorno mundial caracterizado por la desregulación de los movimientos de capitales”<sup>38</sup> (Rivas y Sánchez Díez, 2007).

---

<sup>36</sup> Zakaria, F. (1997): *The rise of Illiberal Democracy*, pps. 22-43.

<sup>37</sup> Wang, J. (2005): *Localising public diplomacy: The role of sub-national actors in nation branding*, pps.32-42.

<sup>38</sup> Sánchez Díez (2007): *Economía Mundial en transformación*, p.207.

Si algo caracteriza la actual crisis de la globalización es la situación de ingobernabilidad, “la ausencia de un centro, de una oficina de control de mando (...) la globalización hoy es el nuevo desorden mundial”<sup>39</sup>.

La función reguladora del sector público en los mercados cobra de nuevo importancia. Con todo, el hecho de que los mercados sean globales hace que esa función reguladora se traslade hacia las instituciones multilaterales y regionales. Tendencia de cesión de soberanía de los Estados Nación hacia estas nuevas estructuras que, durante la llamada primera crisis de la globalización, fortalecen, por poner un ejemplo, foros como el G-20 instituidos hoy como espacios de decisión y coordinación internacional de las políticas económicas de los Estados, y en el caso europeo a las estructuras comunitarias gracias a una necesaria mayor gobernanza económica de la Unión Europea.

La globalización entendida como proceso irreversible está destinada a producir auténticos cambios en la organización política, la economía y la sociedad. De hecho ya lo está haciendo. Todo ello, como veremos a continuación, impacta directamente en las relaciones económicas internacionales, en la acción diplomática y por ende, en el estudio que nos ocupa: la diplomacia económica.

## **2.2. Las diferentes aproximaciones a la diplomacia económica.**

La diplomacia ha evolucionado conforme a los tiempos sobre los que le ha correspondido operar. Mientras que la definición clásica situó la diplomacia en la articulación de “la política exterior por parte de los Estados y la representación de sus intereses nacionales”<sup>40</sup>, la moderna diplomacia debe (si no quiere caer en el anacronismo)<sup>41</sup> reconocer que el número de actores inmersos en labores diplomáticas ha aumentado en la era de la mundialización. En el mundo global e interconectado “la labor diplomática se ha fragmentado y

---

<sup>39</sup> Bauman, Z. (1999): La globalización. Consecuencias humanas, pps. 30-50.

<sup>40</sup> Azuelos, M. (2011): Les évolutions de la diplomatie économique américaine, pps.2-3.

<sup>41</sup> Bassols, R., (1995): La diplomacia al servicio de la economía, pps. 195-197.

cuenta con la participación simultánea de múltiples actores –de naturaleza pública y privada- uno de los cuales, pero no el único, es el Estado Nación”<sup>42</sup>. Todo ello nos lleva a realizar una primera aproximación a la nueva diplomacia<sup>43</sup> definiéndola como “la gestión de las relaciones entre Estados y entre éstos y otros actores”<sup>44</sup>.

Un ejemplo dramático pero elocuente de lo expuesto es la irrupción del terrorismo internacional de la mano de Al Qaeda. Sus ataques a las torres gemelas de Nueva York, al metro de Londres y Madrid alteraron el estado de las relaciones internacionales provocando la reacción en cadena de la comunidad internacional contra una red terrorista sin anclaje geográfico determinado, demostrando cómo ni el monopolio de la violencia ni el devenir de las relaciones internacionales es propiedad exclusiva de los Estados Nación.

Así pues los Estados Nación comparten la acción diplomática con nuevos actores: (a) subnacionales fruto de la descentralización y la transferencia de poder y recursos en favor de instituciones territoriales -en el caso español las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales-; (b) supranacionales producto de los procesos de integración regional y multilateral creados en su mayoría en respuesta a la mundialización y (c) los organismos reguladores y empresas pertenecientes al sector público; (d) la aparición de nuevos actores tales como las multinacionales, las ONGS y la aparición de la llamada diplomacia de los ciudadanos. En función de quien sea el actor, los intereses a promocionar podrán o no ser coincidentes con aquellos que defiende el Estado Nación.

Melissen (1999), Saner y Yiu (2001) definen la nueva diplomacia como el mecanismo de representación, comunicación y negociación utilizada por el Estado y otros actores internacionales en la conducción de sus intereses<sup>45</sup>. Al abrir la posibilidad de ejercer acciones diplomáticas a otros actores

---

<sup>42</sup> Bayne, N. y Woolcock S., (2011): New Economic Diplomacy, p.9.

<sup>43</sup> Idem, p.9.

<sup>44</sup> Barston, R. (2006): Modern Diplomacy, pps. 1-2.

<sup>45</sup> Melissen, J. (1999): Innovation in Diplomatic Practice, pps. 16-17; Saner, R., Yiu, L. (2001): International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times, p.14.



internacionales ajenos al Estado, los autores permiten conceptualizar como diplomacia las acciones emprendidas en el ámbito internacional por otros agentes, públicos y privados: entes territoriales, entre otros. En el mismo sentido se manifiestan Woolcock y Bayne (2011) que consideran la diplomacia económica aquella que engloba las acciones internacionales de naturaleza económica realizadas por el conjunto de *Gobiernos* del sector público, reconociendo con ello la participación en las relaciones internacionales de otros actores ajenos al Estado Nación como son los entes subestatales (regiones y municipios), Organismos Autónomos y agentes privados (empresas y ONGS). La literatura política no ha cerrado el debate en relación a la posibilidad de calificar como “diplomacia” la acción exterior realizada por Instituciones ajenas al Estado Nación, tales como las regiones y los municipios. Así, autores como Duchacek y Soldatos (1990), Aldecoa y Keating (1999) han calificado la acción exterior de los entes territoriales como “paradiplomacia”, esto es, el conjunto de acciones emprendidas por los entes subnacionales en el terreno de las relaciones internacionales<sup>46</sup>. Lecours (2008) diferencia la actividad paradiplomática de las regiones en tres capas: (i) aquella dedicada íntegramente a la acción económica; (ii) la acción cooperativa y multidimensional: a la acción económica se le unen otras acciones tales como la cultural, tecnológica, educacional; y (iii) la dimensión política, vinculada a la diferenciación identitaria de la región respecto al país al que pertenece<sup>47</sup>. Mientras que Cornago (2010) prefiere definir la acción diplomática de los entes territoriales como la diplomacia “subestatal” y que engloba no únicamente la actividad diplomática paralela de las regiones respecto al Estado Nación, sino aquellas otras cooperativas y convergentes entre ambas instituciones<sup>48</sup>. En la presente Tesis optaremos por una definición amplia del término “diplomacia”, que incluye la acción exterior de otros actores internacionales además del Estado Nación tal y como ha quedado referida en los trabajos de Woolcok y Bayne (2011), Saner y Yiu (2001), Cornago (2010), Melissen (1999) por citar algunos.

---

<sup>46</sup> Duchacek, I. (1990): Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations, pps.1-33.

<sup>47</sup> Lecours, A. (2008): Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World, p.3.

<sup>48</sup> Cornago, N. (2010): On the normalization of Sub-State Diplomacy, pps.11-36.

La diplomacia debe “cambiar métodos y medios pero sobre todo contenidos incorporando otra serie de intereses”, como por ejemplo, “los intereses económicos”<sup>49</sup>. En efecto, si históricamente, en especial tras la Segunda Guerra Mundial, las relaciones económicas estaban subordinadas a los intereses geoestratégicos<sup>50</sup>; en la actualidad, la economía se erige en un elemento nuclear de la nueva actividad diplomática<sup>51</sup> situándose, cuando no desplazando, en el mismo nivel que los objetivos que han caracterizado tradicionalmente la diplomacia: la cooperación política internacional, la seguridad y el mantenimiento de la paz<sup>52</sup>.

Son múltiples las definiciones dadas por la literatura a un concepto escurridizo como el de la diplomacia económica. A continuación expondremos las diferentes aproximaciones que la literatura económica ha realizado sobre la diplomacia económica, para finalizar concretando cual será la definición sobre la que trabajará la presente investigación.

Las distintas definiciones que la literatura ha elaborado recogen los siguientes enfoques: (a) los actores implicados; (b) los intereses que promueve; (c) las materias de las que se ocupa; (d) la investigación de los procesos en la negociación y la toma de decisión.

### **2.2.1. Los actores de la diplomacia económica.**

Saner y Yiu (2001)<sup>53</sup> diferencian la diplomacia económica del resto de acciones diplomáticas en función de los actores implicados en la misma (ver cuadro 1). En este sentido, para los autores, son los Estados o agentes económicos privados –empresas, ONG- y la distinta naturaleza de los intereses que promueve cada uno de ellos en su labor diplomática (el interés general del país en cuestión o de una determinada empresa) lo que distingue a la diplomacia

---

<sup>49</sup> Bassols, R. (1995): La diplomacia al servicio de la economía, pps: 195-197.

<sup>50</sup> Azuelos, M. (2011): Les évolutions de la diplomatie économique américaine, p. 12.

<sup>51</sup> Chavagneux, C. (1999): La diplomatie économique: plus seulement une affaire d'États, p.33.

<sup>52</sup> Morillas, J. (2000): La diplomacia económica, pps.41-44.

<sup>53</sup> Utilizaremos las definiciones de cada uno de los términos traducidos en el trabajo de Rebollar G. (2010): Notas sobre diplomacia económica, pps. 25-34.

económica y comercial, del resto de acciones diplomáticas emprendidas por otros agentes económicos. Así:

- La diplomacia económica: incluye la tarea desempeñada por los funcionarios de los Ministerios encargados de las relaciones con los organismos multilaterales de economía y comercio, y la de los funcionarios que realizan el seguimiento de las políticas económicas y comerciales del país.
- La diplomacia comercial: recogería la labor realizada por las Oficinas Comerciales en el exterior en la promoción de las exportaciones y la captación de inversiones extranjeras.
- La diplomacia corporativa: la actividad de los ejecutivos de las empresas multinacionales encargados de las relaciones externas tanto en la labor que realizan en la sede central como en las oficinas en el exterior.
- La diplomacia de los negocios: la acción realizada por las empresas ante las Administraciones Públicas y Organismos Internacionales con el fin de influir en legislaciones concretas, concursos públicos, etc.
- La diplomacia de la ONG multinacional y nacional: redes conectadas en distintos países que tratan de condicionar las decisiones de gobiernos, organismos multilaterales o regionales, y de empresas multinacionales.

**Cuadro 1. Los diferentes roles de la Nueva Diplomacia**

	Funciones	Roles
Estados Nación	Diplomacia económica	Diplomáticos económicos
	Diplomacia comercial	Técnicos comerciales
Otros sectores	Diplomacia de los Negocios	Directores Relaciones Institucionales
	Diplomacia Corporativa	Directores Relaciones Internacionales
	ONGS nivel transnacional/ nacional	Directores Relaciones Internacionales ONGS nacionales Directores Relaciones Internacionales ONGS transnacionales

**Fuente:** Saner y otros (2001)

Junto a las diferencias, existen también puntos en común señalados por los autores Saner y Yiu (2001). Así, las diplomacias antes referidas buscan:

- (a) Articular estrategias de influencia política, económica y social que permitan crear las condiciones adecuadas para el desarrollo de sus intereses económicos.
- (b) Dialogar con las instituciones internacionales con capacidad normativa y de decisión sobre el comercio internacional y la regulación del sistema financiero global (OMC, FMI, etc.).
- (c) Anticipar potenciales conflictos con el resto de actores que operan en las relaciones económicas internacionales (ONGS, estados nación, empresas multinacionales...) minimizando con ello riesgos políticos y económicos.
- (d) Desarrollar en los foros multilaterales y medios de comunicación estrategias de posicionamiento que permitan mejorar, cuando no conservar, una positiva imagen y reputación del país en cuestión, ONG o empresa.

- (e) Crear un “capital social” gracias al diálogo con los actores que corran el riesgo de verse afectados por el desarrollo económico y la globalización.
- (f) Preservar la legitimidad y la credibilidad de los actores de cara a la opinión pública (internacional y nacional), como es el caso de los Estados nación y sus respectivas opiniones públicas.

### **2.2.2. Los intereses que promueve la diplomacia económica.**

Para Javier Morillas (2000) es su “finalidad económica” lo que define a la diplomacia económica. En este sentido, esta nueva diplomacia implica “la utilización de la capacidad de influencia política de los Estados en favor de sus intereses económicos en los mercados internacionales”<sup>54</sup>. La finalidad económica como rasgo característico de la diplomacia económica es compartida por José Eugenio Salarych (2010) para quien la diplomacia debe estar “al servicio de los verdaderos protagonistas de la política exterior, los ciudadanos interesados en promover internacionalmente sus intereses”. Así, la diplomacia económica se constituye en la “oportunidad de contribuir al crecimiento económico (...) para que nuestras empresas creen empleo, para exportar nuestra tecnología y para promover nuestra industria cultural”<sup>55</sup>. Geoff Berridge y Alan James (2005) definen la diplomacia económica como “la labor diplomática de apoyo y promoción de los sectores empresariales e inversores del Estado Nación”<sup>56</sup>.

Para Albares Bueno, J.M. (2000) la “búsqueda del resultado económico (...) y los resultados políticos (...) predominan en la diplomacia económica”. En efecto, tal y como nos recuerda el autor<sup>57</sup>, la creación de la antigua Comunidad Económica Europea “fue una construcción económica que tenía sus propios méritos pero que a largo plazo contemplaba objetivos políticos: la consolidación de la paz, la organización de Europa”. Albares Bueno (2000) define la

---

<sup>54</sup> Morillas, J. (2000): La diplomacia económica, la otra mediación del Estado, pps. 41-44.

<sup>55</sup> Eugenio Salarych, J. (2010): La diplomacia económica como eje de la política exterior española, p.4.

<sup>56</sup> Berridge, Geoff R., Alan J. (2001): A dictionary of Diplomacy. p.1.

<sup>57</sup> Albares Bueno, J.M. (2000): La Diplomacia Económica y Comercial. La mediación de la diplomacia en el mercado, pps.7-15.

diplomacia económica como” la búsqueda de objetivos económicos por medios diplomáticos, se apoye o no en instrumentos económicos para alcanzarlos y que puede lograr también objetivos políticos”<sup>58</sup>.

Con todo, tal y como alerta acertadamente Albares Bueno, J.M. (2000) la consecución de los intereses políticos y económicos pueden no ser coincidentes. En ocasiones, los Estados usan herramientas de naturaleza económica contraproducentes para sus intereses económicos aunque sean entendidos como convenientes para lograr determinados objetivos políticos. Un ejemplo de lo expuesto es el reciente embargo (2012) que la Unión Europea ha practicado al régimen de Irán para que frene su programa de investigación nuclear, y que éste ha respondido cortando las exportaciones de petróleo a países del viejo continente, Francia y el Reino Unido entre otros. La tensión geopolítica que conlleva el embargo afecta al precio del petróleo y a la economía europea.

### **2.2.3. Las materias de la diplomacia económica.**

Para Bayne y Woolcock (2011) la diplomacia económica es la “gestión de las cuestiones relativas a la economía internacional”<sup>59</sup>. Dando un paso más, Odell (2000) define la negociación internacional económica por las materias de las que se ocupa: “políticas relativas a la producción y la circulación de bienes y servicios, inversiones (incluyendo la ayuda oficial al desarrollo, dinero, información y el marco regulatorio en el que se desarrollan estas actividades)”<sup>60</sup>. Por su parte, Bayne y Woolcock (2011) concretan las materias de la diplomacia económica en el comercio, las finanzas, la energía y la sostenibilidad global. Para Tom Amolo (2009) las materias son: la promoción del comercio y la inversión, el mejor funcionamiento de los mercados, la reducción de los costes y del riesgo en las transacciones internacionales,

---

<sup>58</sup> Idem, p. 4.

<sup>59</sup> Bayne N. y Woolcock S. (2011): *The New Economic Diplomacy*, pps: 2-3.

<sup>60</sup> Odell, J. (2000): *Negotiating the World Economy*, p.11.

asegurar el respeto a la propiedad privada, y el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, la energía y las redes de transporte<sup>61</sup>.

Para Rana Kishan (2000) los cuatro pilares sobre los que se asienta el trabajo de la diplomacia económica son: (a) la promoción del comercio, otorgando una especial atención a las exportaciones sobre las importaciones; (b) la promoción de la inversión, sobre todo, la atracción de inversión extranjera al país en cuestión; (c) la atracción de tecnología; (d) la gestión de la Ayuda al Desarrollo, de importancia capital para los países en vías de desarrollo como receptores de la misma y para los países desarrollados como principales donantes que son<sup>62</sup>.

#### **2.2.4. Negociación y toma de decisión en la diplomacia económica.**

Woolcock (2011) a partir de los estudios realizados por Putman, R.D. (1988) añade un nuevo rasgo al estudio de la diplomacia económica: la investigación de los procesos de toma de decisión y de negociación llevados a cabo por los actores implicados<sup>63</sup>.

En un mundo global e interdependiente la frontera entre las decisiones en materia de política económica doméstica e internacional se difumina cuando no deja de existir. En este sentido, la diplomacia económica no es un asunto que afecta exclusivamente a las relaciones económicas internacionales sino que incide de lleno en la política doméstica ya que, insistimos, el país en cuestión opera en un mundo globalizado e interdependiente en el cual las decisiones nacionales de política económica afectan al conjunto del sistema económico mundial y viceversa.

La dialéctica entre la dimensión doméstica y la internacional tiene los siguientes efectos sobre la diplomacia económica:

---

<sup>61</sup> Amolo, T. (2009): Some thoughts on Economic Diplomacy and its impact on International Relations, pps. 2-3.

<sup>62</sup> Kishan R. (2000): Diplomacia Interior, pps. 96-127 y pps.144-48.

<sup>63</sup> Woolcock S. (2011): Theoretical Analysis of Economic Diplomacy, pps: 21-42.

- (a) Hace más compleja la toma de decisiones: la acción exterior del Estado Nación ya no la monopoliza el Ministerio de Asuntos Exteriores; por el contrario, han surgido una multiplicidad de actores institucionales a escala nacional -otros Ministerios (cultura, comercio, agricultura, economía...)-, el poder legislativo, las agencias y los organismos reguladores y demás agentes de carácter territorial con los que los diplomáticos de los Ministerios de asuntos exteriores comparten, cuando no compiten, la acción exterior<sup>64</sup>. La consecuencia es que uno de los principales propósitos de la diplomacia económica consistirá en cómo los diferentes actores implicados en la toma de decisiones y en la negociación alcanzan una posición común sobre los objetivos a lograr y los márgenes con los que negociar.
- (b) Las decisiones en materia de diplomacia económica deben contar con el respaldo del electorado al que representa el Gobierno que toman las decisiones. En efecto, un acuerdo internacional puede ser beneficioso para el país en cuestión pero estará condenado al fracaso si no cuenta con el apoyo de su electorado. La globalización<sup>65</sup> y el impacto que muchas de las decisiones de política económica internacional tiene sobre la vida cotidiana de las personas ha provocado una mayor demanda de transparencia y rendición de cuentas por parte de los responsables políticos en sus circunscripciones. Junto a ello, el carácter de cargo electo que tienen muchos de los Ministros y responsables de departamentos que firman esos acuerdos, agudiza la presión doméstica sobre las decisiones a tomar en la esfera internacional. Ambas dimensiones -la aspiración ciudadana de mayor transparencia y la rendición de cuentas que legitime o deslegitime, según el caso, las decisiones tomadas por un Gobierno- plantean nuevos retos a la diplomacia económica<sup>66</sup>.
- (c) Para Bayne y Woolcok (2011) la desaparición de la línea que dividía la acción doméstica de la internacional plantea la disyuntiva de qué acción

---

<sup>64</sup> Morillas, J. (2000): La diplomacia económica, p. 43.

<sup>65</sup> Bayne N. y Woolcock S. (2011): What is Economic Diplomacy?, pps. 1-21.

<sup>66</sup> Idem, pps. 8-9.



diplomática es más efectiva para gobernar la globalización<sup>67</sup>. En efecto, mientras que la política sigue articulando sus objetivos y preferencias a escala del Estado Nación –como consecuencia de la voluntad de los electores-, los Gobiernos alcanzan acuerdos estables a nivel internacional que corren el riesgo de naufragar si no logran ser respaldados y legitimados en sus países de origen. Así, los acuerdos internacionales firmados pierden su legitimidad cuando los objetivos de política nacional se ven alterados y estos no se traducen en modificaciones de los acuerdos antes firmados a escala internacional. En estas circunstancias adquiere valor la cooperación voluntaria entre países y no tanto los acuerdos formales y estables entre países.

Woolcock y Bayne (2011) incorporan dos nuevas fuentes de tensión dialéctica a la hora de analizar la diplomacia económica<sup>68</sup>:

- (a) La dialéctica entre el Gobierno y los nuevos actores: a lo largo de las últimas décadas, los Gobiernos han transferido mucho de su poder a agentes económicos privados (empresas e inversores). Con el objetivo de impulsar el comercio internacional, los Estados han desmantelado sus barreras arancelarias, han privatizado las empresas públicas y han rebajado la regulación sobre la actividad económica. Esta transferencia de poder afecta a la diplomacia económica, que debe articular fórmulas de colaboración público privada para la consecución de sus objetivos. En la presente investigación veremos algunos ejemplos sobre estas fórmulas innovadoras de colaboración entre ambos agentes –público y privado- en la diplomacia económica y comercial.
  
- (b) La dialéctica entre la economía y la política en la toma de decisiones: por lo general los Gobiernos tratarán de amoldar los objetivos de economía internacional a sus objetivos de política internacional. Así ocurrió tras la Segunda Guerra Mundial con el Plan Marshall de recuperación económica para Europa tras la gran guerra pero con un objetivo aún más decisivo: la

---

<sup>67</sup> Idem, p. 9.

<sup>68</sup> Idem, p. 9.

estabilidad política y la paz en el viejo continente. En la actualidad, casi a diario podemos encontrar en la prensa innumerables ejemplos de cómo los Gobiernos tratan de combinar ambos objetivos: el bloqueo de cuentas bancarias y sanciones económicas a países que subyugan a su población – Siria, por poner un ejemplo de actualidad<sup>69</sup>–; las acciones económicas emprendidas contra Irán<sup>70</sup> como elemento de presión para frenar su intento de desarrollar tecnología suficiente para disponer de armamento nuclear; y a escala europea los acuerdos del Consejo Europeo del mes de julio de 2011 por los cuales los estados miembros de la Unión aprueban un *pseudo* Plan Marshall para la recuperación de la economía griega.

### 2.3. Los retos de la diplomacia económica.

Bayne y Woolcock (2010) señalan los retos que la diplomacia económica debe afrontar y que han sido señalados anteriormente<sup>71</sup>:

- (a) Los asuntos sobre los que la diplomacia económica debe actuar ha crecido exponencialmente, algunos de ellos son novedosos como consecuencia del proceso globalizador: desigualdad social, pobreza y hambre en determinadas áreas geográficas, el cambio climático, la lucha contra el crimen internacional...
- (b) La diplomacia económica ha dejado de tener fronteras. En un mundo interdependiente la diplomacia económica afecta a los procesos de decisión que se desarrollan dentro del Estado Nación.
- (c) Si tradicionalmente los países más activos en la diplomacia económica eran los más desarrollados, hoy las economías emergentes (China, Brasil, India, Sudáfrica...) vienen registrando un activo papel en materia de diplomacia

---

<sup>69</sup> Parlamento Europeo (2001): Resolución P7\_TA 0582. Por la que se aprueban medidas económicas contra el régimen sirio.

<sup>70</sup> Consejo Europeo (2011): Resolución (12/2011) por el que se amplían las sanciones económicas y políticas contra Irán.

<sup>71</sup> Bayne N. y Woolcock S. (2011): The New Economic Diplomacy, pps. 10-16.

económica, alterando con ello las relaciones internacionales. Un claro ejemplo de ello es la creciente presencia de China en Latinoamérica y África.

- (d) El margen de maniobra de los Estados Nación se ha estrechado fruto de la cesión de competencias a otros actores públicos y privados. La consecuencia es que el Estado Nación debe compartir con ellos las acciones en materia de diplomacia económica.

Estos mismos autores señalan con acierto las formas de afrontar con éxito los nuevos retos de la diplomacia económica, sintetizadas en cuatro estrategias:

- (a) Hacer partícipe al conjunto de los actores políticos institucionales (empezando por los diferentes Ministerios tanto del Estado Nación como de los otros Gobiernos afectados en la negociación), en la toma de decisiones. Esta nueva realidad ha llevado a que sean los responsables políticos, empezando por el propio Jefe de Estado, quienes lideren la acción de la diplomacia económica. Así, es cada vez más común ver a jefes de estado como el Presidente de la República de Francia, Sarkozy, o el Primer Ministro Británico, Cameron, mantener reuniones con responsables de las principales empresas multinacionales al objeto de “vender” las virtudes de sus economías y las ventajas de localizar su actividad empresarial en sus respectivos países. En resumen, hacer “patria económica”.
- (b) Involucrar a otros actores no institucionales tales como las empresas o las ONGS, en la toma de las decisiones. Ejemplos de ello los podemos encontrar en multitud de países: misiones del Gobierno a países acompañados de empresarios, líderes sociales, etc. La creación de espacios de diálogo entre el gobierno y el Tercer Sector (ONGS), etc.
- (c) La utilización de las instituciones regionales y multilaterales (BM, FMI, UE...) como fórmula complementaria a la acción individual del Estado Nación en un escenario donde las herramientas de este último son más

reducidas y donde, para obtener sus objetivos, debe compartir estrategias de diplomacia económica.

(d) Responder a la demanda de una mayor transparencia, mayor información y publicidad de las decisiones así como la rendición de cuentas sobre las decisiones adoptadas, también en materia de diplomacia económica. Un claro ejemplo de ello son las demandas hechas por el tercer sector. Con todo, la diplomacia debe saber combinar la exigencia legítima de una transparencia con la necesidad de que las negociaciones lleguen a buen puerto, lo que implica ciertas dosis de discreción. Un claro ejemplo lo encontramos en la reciente visita del Presidente del Gobierno español a China en busca de fondos para el maltrecho sistema financiero español. Una filtración a la prensa estuvo a punto de desbaratar lo que había sido un éxito de la diplomacia económica con la captación, según las fuentes periodísticas, de nueve mil millones de euros<sup>72</sup>.

#### **2.4. Definición de la diplomacia económica.**

Una vez enumeradas las distintas aproximaciones que la literatura económica ha venido desarrollando sobre esta nueva diplomacia, pasaremos a exponer la definición sobre diplomacia económica que vamos a utilizar en la presente investigación. Definición que recoge los elementos principalmente expuestos con anterioridad por los autores Bayne, Woolcock, Saner, Yiu, José Manuel Albares Bueno, Javier Morillas y Rana Kishan.

En este sentido, definiremos la diplomacia económica como:

---

<sup>72</sup> Diario El País (2011): el mayor fondo chino desmiente al gobierno y niega que vaya a invertir nueve mil millones de euros en las Cajas. Publicado el 14/11/2011.

*Las acciones emprendidas por el conjunto de actores que conforman el Estado para lograr sus intereses económicos en los mercados mundiales.*

*Las 7 áreas en las que trabaja la diplomacia económica son: (a) la promoción del comercio, el turismo y la inversión, (b) las finanzas, (c) la captación de tecnología y conocimiento, (d) la energía y la sostenibilidad global, (e) la cooperación al desarrollo, (f) la seguridad económica, y (g) las Estrategias de Marca País.*

*El estudio de la diplomacia económica analizará la coherencia o los conflictos que pudieran surgir entre los objetivos políticos y económicos en el marco de la política exterior de los Estados.*

*Con el objeto de mejorar la eficacia de las acciones emprendidas, la diplomacia económica investigará los procesos de negociación y toma de decisión de los actores implicados.*

En el presente Capítulo hemos descrito el impacto que la globalización, la interdependencia de las economías y el desarrollo de las Nuevas Tecnologías ha significado para los agentes económicos. El escenario de las relaciones económicas se ha modificado, y el Estado ha perdido el monopolio que históricamente venía desempeñando en la acción diplomática. Nuevos actores de naturaleza pública y privada comparten con el Estado la acción diplomática cuyos intereses pueden ser complementarios o, incluso, no coincidentes con los del Estado Nación.

Las relaciones internacionales están decisivamente afectadas por la economía. Frente a los intereses geopolíticos que han caracterizado históricamente a la diplomacia, en especial, tras la Segunda Guerra Mundial, la diplomacia económica (entendida esta como la promoción de los intereses económicos del país), se erige como un complemento inseparable de la diplomacia política, y en ocasiones sustitutivo. En la actualidad, los intereses económicos cimentan los intereses políticos de los Estados (Albares Bueno, 2000), lo que significa que la diplomacia del sector público debe adecuarse a las nuevas exigencias incorporando como elemento central de su estrategia la diplomacia económica, de lo contrario corre el riesgo de ser ineficaz en la defensa los intereses de su país en la era de la globalización.



## CAPÍTULO 3.

# LA DIPLOMACIA ECONÓMICA DE LOS ENTES SUBESTATALES (I): LAS REGIONES.

### 3.1. INTRODUCCIÓN.

Las regiones son en la actualidad actores habituales en las relaciones internacionales. Criekemans (2010) divide gráficamente la evolución seguida por las regiones en su proceso de internacionalización, en tres “oleadas”<sup>73</sup>:

La primera de las oleadas, siempre según el autor, aconteció en la década de 1980, en la que se registró una creciente actividad internacional de las regiones centrada, casi en exclusiva, en el área económica: la atracción de inversiones directas hacia el territorio, la promoción exterior del tejido empresarial, etc.

En la segunda oleada, transcurrida en la década de 1990, los entes subnacionales, principalmente las regiones europeas, promovieron la creación de instrumentos legales que dieran cobijo a su acción exterior. En este sentido, la creación del Mercado Único en 1992 supuso, a nivel europeo, el impulso a la cooperación interregional <sup>74</sup> a través, entre otras, de la cooperación transfronteriza<sup>75</sup> (Casula, 2005 y Kölling, 2006).

En la actualidad asistimos a la tercera oleada, proceso aún no consolidado, en el que para el autor se producen los siguientes acontecimientos: (a) la mayor verticalidad de las estructuras administrativas regionales encargadas de las

---

<sup>73</sup> Criekemans, D. (2010): Foreign Policy and Diplomacy of the Belgian Regions: Flanders and Wallonia, pps. 1-30.

<sup>74</sup> Casula, C. (2005): Territorial identities and institutional building: strenghts and weaknesses of EU policies for territorial cooperation in Southern regions, p. 5.

<sup>75</sup> Kölling, M. (2006): La cooperación económica y las regiones, pps.1-28.

relaciones exteriores; (b) la reorientación de los intereses geopolíticos y funcionales de las regiones; (c) la integración de los instrumentos de acción exterior existentes con el fin de mejorar su eficacia.

La evidencia muestra un intenso activismo de las regiones en las relaciones internacionales. Cohn y Smith (1996) señalan como principales causas de la acción exterior regional la creciente y necesaria gestión de temas de naturaleza “(inter)doméstica”, esto es, asuntos que ni son exclusivamente internacionales ni tampoco puramente domésticos, sino un híbrido de ambos<sup>76</sup>. Así, entre otros, los autores identifican como asuntos (inter)domésticos la creciente interdependencia derivada del desarrollo tecnológico, la gestión del medio ambiente, las migraciones internacionales, el desarrollo sostenible y las inestabilidades monetarias y comerciales. El argumento de la desaparición de barreras entre la política doméstica e internacional<sup>77</sup> es compartido por Bayne y Woolcok (2011). Eliminación de barreras que plantea, para el caso de las regiones, el reto de participar (o al menos, influir) en la toma de aquellas decisiones que puedan afectar a la vida social, económica y política de su territorio. Decisiones, dicho sea de paso, que deben encontrar nuevas fuentes de legitimación, más próximas al territorio al que afectan, cuestión ésta que refuerza la explicación de la creciente acción diplomática de las regiones.

Sin embargo, y pese al carácter multifacético de la acción exterior de las regiones, la razón principal de su creciente presencia es de naturaleza económica: el respaldo a la internacionalización del tejido empresarial de la localidad; la atracción de inversiones; la localización de actividades empresariales en el territorio y la mitigación del riesgo de deslocalización; las exigencias económicas que organizaciones multilaterales como el FMI y en el plano europeo la UE plantean a los Estados Nación<sup>78</sup> y en consecuencia al conjunto de su sector público, etc.<sup>79</sup> Al análisis de las causas de este activismo

---

<sup>76</sup> Traducción libre del autor del término ‘intermistic’ acuñado por Cohn, T. y Smith P. (1996): Subnational Governments as International Actors, pps.25-59.

<sup>77</sup> Bayne N. y Woolcock S. (2011): The New Economic Diplomacy, pps. 11-12.

<sup>78</sup> Aldecoa, F. y Keating, M. (1999): Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Sub-National Governments, p. 1.

<sup>79</sup> Hocking, B. (1993): Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multiyareled Diplomacy, pps.9-10.



regional en las relaciones internacionales y su normalización nos dedicaremos más en detalle, en posteriores apartados del presente capítulo.

En paralelo al creciente protagonismo regional, la literatura producida a lo largo de los años sobre la diplomacia de los entes subestatales ha ido creciendo llegando a ser amplia y variada. Con todo, antes de entrar a investigar las características y las consecuencias que en el escenario de las relaciones económicas internacionales provoca la irrupción y el protagonismo de las regiones, conviene que nos detengamos en tres aspectos que resultan necesarios clarificar en aras de una mejor comprensión y delimitación del fenómeno a investigar: (a) la denominación que otorga la literatura y la praxis a la acción exterior de las regiones; (b) la delimitación del concepto “región”; y (c) las implicaciones que la acción diplomática de las regiones tiene sobre la acción de los Estados Nación<sup>80</sup>. En este sentido:

(a) Aldecoa y Keating (1999) definen la acción diplomática desplegada por las entidades subnacionales<sup>81</sup> como “paradiplomacia” o diplomacia paralela<sup>82</sup>. A mayor abundamiento, Duchacek y Soldatos (1990) identifican la “paradiplomacia” como el conjunto de acciones emprendidas por los entes subnacionales en el terreno de las relaciones internacionales<sup>83</sup>: sean estas acciones de carácter formal o informal, se desarrollen de forma permanente o *ad hoc*, cuenten con la colaboración de entidades privadas y/o públicas, y donde los objetivos fijados se dirigen a promover los intereses económicos, culturales y/o políticos así como cualquier otro objetivo a fomentar dentro de las competencias constitucionalmente reconocidas<sup>84</sup>. Lecours (2008) diferencia la actividad paradiplomática de las regiones en tres capas: (i) aquella dedicada íntegramente a la acción económica; (ii) la acción cooperativa y multidimensional: a la acción económica se le unen otras acciones tales como la cultural, tecnológica, educacional; y (iii) la dimensión

---

<sup>80</sup> Kölling, M. (2006): La cooperación económica y las regiones, pps. 1-28.

<sup>81</sup> La literatura considera como entidades subestatales a las regiones, los ayuntamientos y los organismos autónomos y reguladores existentes en el sector público.

<sup>82</sup> Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors, pps. 20-60.

<sup>83</sup> Duchacek, I. (1990): Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations, pps.1-33.

<sup>84</sup> Cornago, N. (2010): On the normalization of Sub-State Diplomacy, pps.11-36.

política, vinculada a la diferenciación identitaria de la región respecto al país al que pertenece<sup>85</sup>. Con todo, al igual que Cornago (2010), en la presente investigación preferiremos utilizar el concepto de diplomacia “subestatal” al englobar no únicamente la actividad diplomática paralela de las regiones respecto al Estado Nación, sino aquellas otras cooperativas y convergentes entre ambas instituciones<sup>86</sup>.

(b) La “región” tiene diferentes acepciones en función del país del que se trate, llegando a existir diferencias en su significado inclusive dentro de un mismo país. En la presente investigación utilizaremos la definición dada por Chehabi (1995) y Kölling (2006) que identifican a la región con “una unidad subnacional que posee un cierto grado de autonomía política, económica y constitucional, un territorio dado, una población y un Gobierno que ejerce un grado de autoridad sobre la población de su territorio”<sup>87</sup>. El grado de autonomía de la región dependerá del nivel de descentralización política existente en el Estado Nación al que pertenezca. Finalmente, tal y como recuerdan Kölling (2006) y Hocking (1993), la combinación de autonomía política de las regiones y su falta de soberanía, monopolizada por los Estados Nación, hace que estos entes subnacionales actúen en el terreno de las relaciones internacionales en dos dimensiones: la propia de los Estados Nación y la correspondiente a los actores no estatales<sup>88</sup>.

(c) Al igual que el resto de instituciones subnacionales, la acción exterior de las regiones origina una cooperación competitiva respecto al Estado Nación a veces complementaria y en ocasiones enfrentada a los objetivos de política exterior marcados por el Estado Nación. Para César Colino (2007) existen cuatro campos de la acción exterior: (a) la diplomacia *clásica* en la que el actor principal es el Estado Nación y entre las que se engloban materias como la seguridad, la defensa y la representación exterior en organismos internacionales compuestos por Estados; (b) la acción exterior de las

---

<sup>85</sup> Lecours, A. (2008): Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World, p.3.

<sup>86</sup> Cornago, N. (2010): On the normalization of Sub-State Diplomacy, pps.11-36.

<sup>87</sup> Chehabi, H.E. (1995): The Components of Composite States and the Conduct of Transfederal Relations, pps. 1-25.

<sup>88</sup> Kölling, M. (2006): La cooperación económica y las regiones, p.8.

regiones más volcada en políticas de naturaleza sectorial, su participación en tratados sectoriales y la participación en órganos y delegaciones estatales; (c) la acción exterior paralela o complementaria de los entes territoriales a la del Estado Nación; (d) la acción exterior identitaria de la que pueden surgir conflictos entre el Estado Nación y la entidad territorial promotora<sup>89</sup>. Tal y como señala Cornago (2010) los rasgos que definen a las regiones, señalados en el primero de los apartados, pueden ser observados por el Estado Nación como un potencial riesgo a su integridad, y explican el por qué estos vigilan de forma más exhaustiva sus incursiones en el terreno de las relaciones internacionales que aquellas otras acciones realizadas por otros entes subnacionales, como por ejemplo, las ciudades<sup>90</sup>.

(d) La diplomacia de las regiones puede ser: (a) macro-regional, es decir, aquella acción diplomática realizada por dos (o más) regiones no próximas en términos geográficos; y (b) micro-regional, la practicada por regiones limítrofes<sup>91</sup>. Por su parte, Duchacek (1990) diferencia la diplomacia de las regiones en tres categorías dependiendo de su dimensión geopolítica: (a) las relaciones diplomáticas entre regiones limítrofes; (b) las relaciones transregionales (las producidas entre entes territoriales geográficamente no cercanos); y (c) la diplomacia global de los entes subnacionales (entre entes subnacionales de diferentes países, entre instituciones territoriales y gobiernos centrales<sup>92</sup>, o entre entes subnacionales y actores privados)<sup>93</sup>. Para Manojlovic y Thorheim (2007) hay que unir la creciente actividad que los entes territoriales tienen de cara a los organismos multilaterales<sup>94</sup>. Finalmente, la acción exterior puede ser proactiva o defensiva<sup>95</sup> (Cohn y Smith, 1996). Así, entre las primeras, se encontraría la captación de

---

<sup>89</sup> Colino (2007): La acción internacional de las CC.AA y su participación en la política exterior española, pps.8-9.

<sup>90</sup> Cornago, N. (2010): On the normalization of Sub-State Diplomacy, pps.11-36.

<sup>91</sup> Soldatos, P. (1990): An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors, pps. 34-65.

<sup>92</sup> Keohane, R. y Nye, J. (1976): Introduction: The Complex Politics of Canadian- American Interdependence, pps. 2-45.

<sup>93</sup> Duchacek (1990): Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations, pps. 50-75.

<sup>94</sup> Manojlovic M. y Thorheim C. (2007): Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions, pps.5-41.

<sup>95</sup> Cohn T.H. y Smith P.J. (1996): Subnational Governments as International Actors, pps.25-59.

Inversión Extranjera Directa para el territorio, mientras que entre las segundas se incluirían las medidas para frenar la deslocalización industrial en la región.

El presente Capítulo no tiene por objeto hacer un análisis holístico sobre la diplomacia de las regiones, sino centrarse en la diplomacia económica de estas instituciones. Para ello, como primera tarea realizaremos un repaso sobre los principales avances que la literatura ha realizado en la investigación de la acción exterior de los entes subnacionales. Seguidamente, a partir de un análisis comparativo de las estrategias de diplomacia económica realizadas por diferentes regiones de distintas áreas geográficas, elaboraremos el “Mapa de la Diplomacia Económica de las Regiones” que pretende ser una guía básica de las acciones económicas en el exterior, emprendidas por estos entes subnacionales. La investigación de la diplomacia económica impulsada por las Comunidades Autónomas españolas, la realizaremos en el siguiente Capítulo.

### **3.2. Las causas de la acción exterior de las regiones.**

Las razones de este intensivo y extensivo activismo internacional de las regiones, registrado en toda la geografía del planeta, se debe a la combinación de diferentes realidades, entre las que destacan:

- (a) La liberalización del comercio internacional y la consolidación de la globalización<sup>96</sup> (Cornago, 2010; Manojlovic y Thorheim, 2007). Los entes subnacionales y las ciudades globales puján, en el escenario de la globalización, por atraer inversores extranjeros, promover la internacionalización de su tejido empresarial y crear las condiciones favorables para la localización (o permanencia) de empresas multinacionales en su territorio. Así, la promoción de intereses económicos (comercio, inversión, turismo...) es la tónica general en la acción exterior de

---

<sup>96</sup> Cornago, N. (2010): *On the normalization of Sub-State Diplomacy*, p.21; y Manojlovic M., Thorheim C. (2007): *Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions*, pps.5-41.

las regiones<sup>97</sup>. Esta dinámica cuenta con elementos positivos ya que promueve la innovación, la eficiencia y la cooperación entre los distintos actores públicos y locales en el territorio. Por contra, también se provocan dinámicas negativas en el ámbito de las relaciones entre territorios, como la competición entre los Gobiernos regionales pudiendo generar conflictos dentro del país en cuestión. Finalmente, no todas las regiones tienen igual capacidad para competir a nivel internacional<sup>98</sup>: su localización geográfica, dotación de capital físico -infraestructuras- y capital tecnológico, así como calidad del capital humano y los costes laborales, costes de creación de empresas y elementos más generales en el funcionamiento del Estado de Derecho como el funcionamiento de la Justicia... son elementos que las empresas tienen en cuenta a la hora su localización en uno u otro territorio. Como veremos más adelante, la acción diplomática de los territorios no sólo puede provocar dinámicas competitivas entre regiones sino también una “cooperación competitiva”<sup>99</sup> entre el Estado Nación y el ente subestatal: en ocasiones como (a) acción diplomática complementaria<sup>100</sup> en la que el territorio responde a retos que los Estados no pueden afrontar eficazmente; y (b) una acción diplomática disfuncional en la que ambos agentes defienden sus intereses si no contrapuestos sí dispares<sup>101</sup>.

- (b) El segundo factor, es el efecto que el amplio desarrollo de normativa internacional provoca en las dinámicas sociales y económicas de los territorios. La incidencia regional que tienen los acuerdos emanados de organismos internacionales como la OMC, la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), las Cumbres Climáticas, etc. incentivan a los Gobiernos regionales a promover una activa acción diplomática<sup>102</sup>. Más evidente aún resulta esta dinámica en la esfera europea, donde, por citar un ejemplo, la creación del Mercado Único a principios de la década de los 90

---

<sup>97</sup> Colino (2007): La acción internacional de las CC.AA y su participación en la política exterior española, p. 10.

<sup>98</sup> Idem, pps. 5-41.

<sup>99</sup> Pluijm van der, R. (2007): City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics, pps.5-41.

<sup>100</sup> Wang, J. (2005): Localising public diplomacy: The role of sub-national actors in nation branding, p.34.

<sup>101</sup> Idem. p.21.

<sup>102</sup> Kölling, M. (2006): La cooperación económica y las regiones, p. 10.

supuso intensificar la cooperación transfronteriza entre regiones, y el impulso a la red europea de transporte<sup>103</sup>.

(c) Como consecuencia de lo anterior, un tercer elemento explicativo del activismo regional a nivel internacional es la creciente presencia y gestión de temas de naturaleza (inter)doméstica (Cohn y Smith, 1996); es decir, asuntos que ni son exclusivamente internacionales ni tampoco puramente domésticos, sino un híbrido entre ambos<sup>104</sup>. Así, políticas tradicionalmente en manos de los entes subnacionales como la sanidad, la comunicación, el transporte... son áreas cada vez más dependientes de dinámicas internacionales como, por ejemplo, el acceso a la financiación para el inicio de esos proyectos. De igual forma, políticas otrora en manos de los Gobiernos nacionales, y su correcta gestión, deben contar hoy con la participación de los territorios, como por ejemplo, en la adecuada gestión de los movimientos migratorios, y la conservación de un bien público global como el medio ambiente y el combate contra el cambio climático<sup>105</sup>. Todo ello provoca la adaptación de las instituciones hacia formas de gobierno compartidas: la gobernanza multinivel<sup>106</sup> en el caso europeo. Las relaciones dentro de la Unión Europea deben ser consideradas más como relaciones (inter)domésticas que relaciones diplomáticas<sup>107</sup>. De hecho, la llamada construcción europea cada vez más se cimenta en el sumatorio de múltiples conexiones sectoriales entre las Administraciones de los diferentes Estados miembros, sin la participación de sus cuerpos diplomáticos<sup>108</sup>.

(d) El proceso de formación de bloques regionales crea nuevas oportunidades a los territorios, impulsando la movilización de los Gobiernos subnacionales en la esfera internacional<sup>109</sup> (Cornago, 2010). El caso de la UE es el más

---

<sup>103</sup> Casula, C. (2005): Territorial identities and institutional building: strenghts and weaknesses of EU policies for territorial cooperation in Southern regions, p. 10.

<sup>104</sup> Cohn T.H. y Smith P.J. (1996): Subnational Governments as International Actors, p.25.

<sup>105</sup> Cornago, N. (2010): On the normalization of Sub-State Diplomacy, p.21; Manojlovic M., Thorheim C. (2007): Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions, p. 8.

<sup>106</sup> FEMP (2011): La Acción Exterior de los Gobiernos Locales: La Internacionalización de las Ciudades.

<sup>107</sup> Henrikson, A. 2005: The future of Diplomacy? Five Projective Visions, pps. 5-6.

<sup>108</sup> Idem, pps.5-6.

<sup>109</sup> Cornago, N. (2010): On the normalization of Sub-State Diplomacy, p.21; Manojlovic M., Thorheim C. (2007): Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions, p. 10.

evidente al reconocerse legalmente, gracias al principio de subsidiariedad<sup>110</sup>, la participación de la institución más cercana al ciudadano en la resolución del problema que le afecta. Bajo el paraguas de la subsidiariedad, los entes territoriales europeos han ensanchado su campo de acción política y, con ello, su entrada en la política exterior principalmente a través de fórmulas cooperativas entre las regiones europeas<sup>111</sup>.

- (e) Pese a la casi total generalización, en sus comienzos el activismo internacional regional fue más intenso en países con sistemas constitucionales federales, esto es, aquellos que reconocían una mayor autonomía a sus territorios<sup>112</sup>. A mayor abundamiento, la tendencia de regiones con sentimientos nacionales identitarios es superior respecto a aquellas otras sin tal tipo de sentimiento<sup>113</sup>. Las deficiencias de la acción exterior del Estado Nación pueden impulsar el activismo internacional de los territorios en la defensa de sus intereses locales.
- (f) Finalmente, otros factores difíciles de generalizar, pero importantes desde el punto de vista político, como la personalidad de los gobernantes en los territorios y sus estrategias de promoción político/personal, pueden llegar a explicar también el mayor activismo internacional de unos territorios respecto a otros.

### **3.3. La normalización de la diplomacia de los Entes subestatales.**

Todas las razones anteriormente expuestas han provocado la presencia cotidiana y por ello, la normalización de la acción exterior de los entes territoriales. Normalización que se vislumbra en las siguientes manifestaciones:

---

<sup>110</sup> Artículo 5(2) del Tratado de Lisboa (2009) y el Protocolo 30 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcional, anejo al Tratado.

<sup>111</sup> Kölling, M. (2006): La cooperación económica y las regiones, p. 10.

<sup>112</sup> García S. (1996): La actividad exterior de las entidades políticas subestatales, pps. 235-64.

<sup>113</sup> Manojlovic M. y Thorheim C. (2007): Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions, pps. 22-23.

- (a) Normalización de la diplomacia de los entes subestatales como “dinámica global”<sup>114</sup>, con una presencia generalizada de las regiones en el escenario internacional, con independencia de la mayor (o menor) autonomía conferida por sus ordenamientos constitucionales; e independiente del grado de consolidación democrática del país al que pertenezca la región. Así, países con sistemas descentralizados (España, Bélgica, Alemania, Canadá, Estados Unidos...), Estados más centralizados como Francia, Reino Unido, Francia...y las llamadas economías emergentes como Brasil, Rusia, India o China están siendo testigos de la acción exterior de sus entes subnacionales<sup>115</sup>.
- (b) Como hemos señalado anteriormente, los procesos de integración regional (Unión Europea, ASEAN, Mercosur...) han creado oportunidades y delimitado nuevas líneas de la acción exterior de las regiones. El grado de integración regional (medido por la cesión de soberanía realizada por los Estados Miembros) está positivamente ligado a la intensidad diplomática de sus entes subnacionales: cuanto mayor sea la cesión de soberanía, mayor será la acción exterior y la cooperación regional de los entes subnacionales. En este sentido, tal y como nos recuerda Cornago (2010) el grado de relación entre, por ejemplo, los Estados de México con los Estados fronterizos de EE.UU<sup>116</sup> responden más a la rivalidad que a la cooperación, aún perteneciendo ambos países al NAFTA; mientras que en la Unión Europea se produce una cooperación más de naturaleza competitiva que rival, entre regiones. De igual forma, motivaciones culturales<sup>117</sup>, la localización geográfica y potencia económica afectarán al grado de desarrollo de la actividad exterior de las regiones.
- (c) Esta normalización ha hecho que los Estados Nación hayan reconocido el papel que juegan los territorios en las relaciones internacionales y, en consecuencia, articulado nuevas herramientas de supervisión y

---

<sup>114</sup> Cornago, N. (2010): On the normalization of Sub-State Diplomacy, pps.19-20.

<sup>115</sup> Idem, pps. 19-20.

<sup>116</sup> Idem, p.26.

<sup>117</sup> Lecours (2002): When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism. pps. 1-25.



coordinación con sus respectivas regiones para implementar una diplomacia coherente con los objetivos marcados por el Estado, en su política exterior. Al igual ocurre con los organismos internacionales que han comenzado a reconocer y establecer relaciones con entes subnacionales. Así, cada vez es más cotidiana la participación de las regiones en foros internacionales y ante organismos pertenecientes al Sistema General de Naciones Unidas (UNICEF, FAO, etc.), el FMI e, incluso, la propia OTAN<sup>118</sup>.

### **3.4. El Mapa de acciones exteriores planteadas por los Entes regionales.**

La literatura económica ha afrontado la investigación de la acción exterior de las regiones desde diferentes perspectivas<sup>119</sup>: (a) participación directa o indirecta, a través de los cauces creados por el Estado al que pertenece el territorio; (b) en función del interés perseguido por el territorio: económico, cultural, identitario... (c) nivel de interlocución de las actividades desarrolladas: territorios al mismo nivel, territorio-Estado Nación, frente a organismos internacionales, etc.

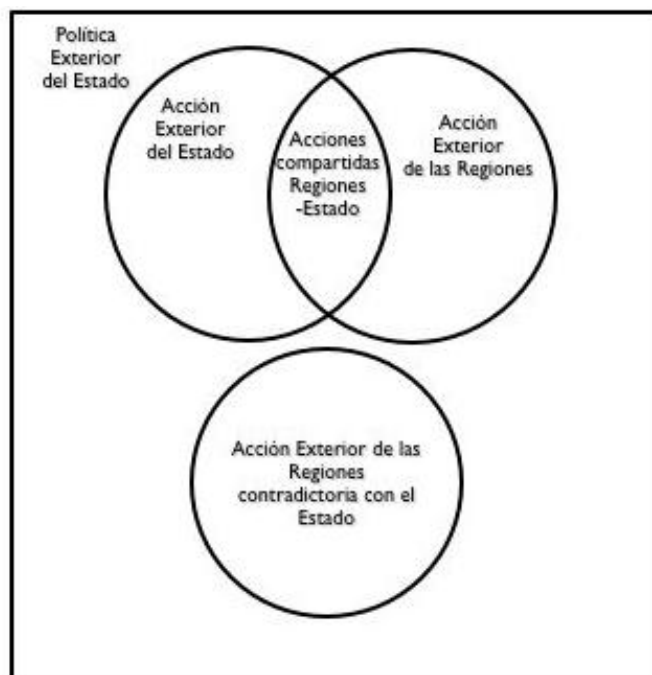
Sea cual sea la estrategia de la región (complementaria o contradictoria), la política exterior del Estado al que pertenece la región debe incluirla. Colino (2007) considera que son susceptibles de racionalizar las acciones compartidas entre las regiones y el Estado y la acción directa de los territorios a través de reformas y regulaciones (Ver Cuadro 2).

---

<sup>118</sup> Manojlovic M. y Thorheim C. (2007): Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions, pps.24-25.

<sup>119</sup> Colino, C. (2007): La acción internacional de las CC.AA y su participación en la política exterior española; y Cohn, T. y Smith P. (1996): Subnational Governments as International Actors, pps. 25-59.

Cuadro 2. Tipos de Acción Exterior Regional- Estado<sup>120</sup>



Fuente: Elaboración propia.

Dependiendo de la naturaleza del Estado (centralizado vs. descentralizado) las estrategias a implementar serán diferentes (ver Cuadros 2 y 3):

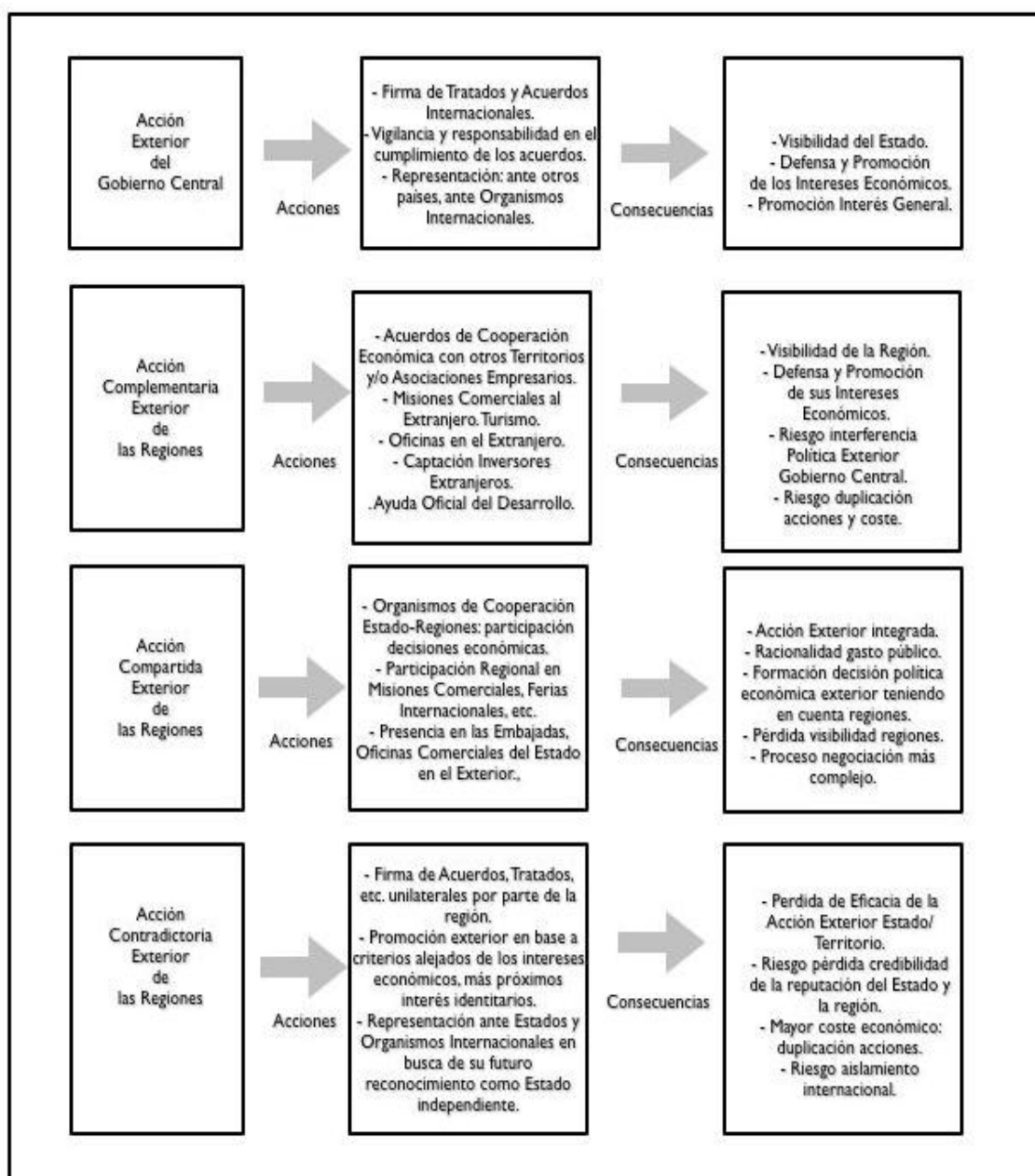
- (a) Estado centralista con nula o escasa autonomía de sus regiones: buscará ensanchar el área del círculo “Acción Exterior del Estado” y el área “Acciones compartidas Regiones- Estado”, en detrimento de aquella correspondiente a la “Acción Exterior de las Regiones”. Simultáneamente, querrá reducir el área de “Acción Exterior de las Regiones contradictoria con el Estado”.
- (b) Estado federal con media y amplia autonomía a sus regiones: no estará interesado en aumentar el área del círculo “Acción Exterior del Estado”, pero sí ampliar el área “Acciones compartidas Regiones- Estado”, y ampliar aquella correspondiente a “Acción Exterior de las Regiones” en detrimento del área “Acción Exterior de las Regiones contradictoria con el Estado”.

<sup>120</sup> Para más información, véase el interesante trabajo de Colino, C. (2007) La acción internacional de las CC.AA y su participación en la política exterior española.

(c) Para las regiones con aspiraciones secesionistas, la articulación de estrategias contradictorias u opuestas con el Estado se dirigirá a tratar de ampliar el área del círculo “Acción Exterior de las Regiones contradictoria con el Estado”, seguido de la “Acción Exterior directa” en detrimento del área de “Acción Exterior del Estado”. Sin ser una prioridad, buscará ampliar el área de “Acciones compartidas Regiones- Estado” debilitando el de “Acción Exterior del Estado”.

Sin ánimo, insistimos, de hacer una investigación profunda sobre la diplomática de las regiones, señalaremos a continuación (ver Cuadro 3) las principales acciones desarrolladas por estos entes subnacionales. Para ello, utilizaremos como principal referencia los trabajos desarrollados por Cornago (2000 y 2010) partiendo del concepto de normalización, antes referido, y con el cual el autor califica la acción exterior de las regiones en las Relaciones Internacionales. También, será referencia la investigación de Colino (2007). En este sentido, las principales acciones de la acción económica exterior de las regiones, se pueden resumir en:

**Cuadro 3. Tipo de Acciones Diplomacia Económica Estado/ Regiones y sus consecuencias.**



Fuente: Elaboración propia.

En coherencia con lo antes apuntado, el Cuadro 3 plantea las diferentes estrategias desarrolladas por las regiones, y su relación con el Estado. En este sentido, señalaremos por su importancia para la investigación del presente Capítulo, en primer lugar, las “Acciones complementarias de las Regiones”, es decir, la acción directa de estos entes subnacionales”. Entre ellas cabe destacar la realización de misiones comerciales y de promoción del turismo en

la región, la apertura de oficinas comerciales en el extranjero, la articulación de medidas para la captación de inversores extranjeros (por ejemplo, la política urbanística para facilitar la localización de empresas), la Ayuda Oficial al Desarrollo como inicio de una estrategia de promoción económica en la localidad receptora, y la celebración de Acuerdos de cooperación con otros territorios y/o asociaciones de empresarios del territorio. Entre las ventajas de este tipo de acciones se encuentra, sin duda, la visibilidad exterior de la región y la promoción y la defensa de sus intereses económicos; pero con el riesgo de incurrir en costes adicionales al poder duplicar acciones, y la posible interferencia de la acción exterior regional en la política exterior del Estado.

En segundo lugar, el apartado de “Acciones compartidas” de las regiones y el Estado engloba estrategias tales como la participación (entendida ésta no como posibilidad de que la región pueda influir en la conformación de las posiciones del Estado) en foros ministeriales en los que se comparte la decisión entre Gobierno nacional y regional(es), la presencia de las regiones en Embajadas y/o oficinas comerciales del Estado en el extranjero (algo que desarrolla España), y la participación de representantes de los gobiernos regionales en las delegaciones nacionales en misión comercial, etc. Las consecuencias de este tipo de actuaciones es contar con una acción exterior integrada, una mayor racionalidad del gasto al no incurrir en posibles duplicidades; pero con una mayor complejidad en los procesos de negociación y toma de decisiones Estado y regiones, con el riesgo de ralentizar la acción exterior y, por último, la pérdida de visibilidad de la región en el exterior.

Con todo, tal y como señala Cornago (2010), la variedad de políticas emprendidas por las regiones demuestra la normalización de su acción exterior, común no ya sólo en los Estados descentralizados sino, inclusive, en aquellos con sistemas de corte centralista. En el ámbito de la diplomacia económica regional se ha producido la alineación de las estrategias de promoción regional. Así, territorios pertenecientes a economías emergentes como Brasil<sup>121</sup>, Argentina, Rusia<sup>122</sup> o China<sup>123</sup> han impulsado acciones

---

<sup>121</sup> Milani, C. y Ribeiro, M. (2010): Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades, pps.23-40.

semejantes a las denominadas economías desarrolladas: Canadá<sup>124</sup>, Estados Unidos y los países pertenecientes a la Unión Europea, en donde regiones como las pertenecientes a Bélgica<sup>125</sup> cuentan con una autonomía en su política exterior semejantes a las de los Estados Nación.

---

<sup>122</sup> Kiilo, T. (2006): Paradiplomacy and Intergovernmental Relations in the Case of Russian Diaspora Politics, pps. 9-55.

<sup>123</sup> Zhimin, C. (2005): Coastal Provinces and China's Foreign Policy- Making, pps. 187-207.

<sup>124</sup> Rodrigues, G. (2008): Relacoes internacionais federativas no Brasil, pps. 1015-1034.

<sup>125</sup> Criekemans, D. (2010): Foreign Policy and Diplomacy of the Belgian Regions: Flanders and Wallonia, pps. 2-15.

## **CAPÍTULO 4.**

# **LA DIPLOMACIA ECONÓMICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS.**

### **4.1. INTRODUCCIÓN.**

La agenda de un Consejero/a de un Gobierno autonómico español está repleta de reuniones y negociaciones internacionales, así como de viajes al extranjero. Bruselas sería el primer destino de toda esa intensa agenda exterior, pero la actividad internacional de las CC.AA (al igual que ocurre en otras tantas regiones del mundo, tal y como hemos señalado en el anterior Capítulo) se expande, como veremos, a todas las latitudes geográficas, en busca de una mayor presencia y promoción de sus intereses territoriales, en su mayoría económicos.

En el presente capítulo procederemos a investigar la acción exterior económica de las CC.AA españolas. Las principales innovaciones de la investigación son, de un lado, el estudio de las diferentes estrategias de internacionalización llevadas a cabo por las regiones españolas; y la investigación, a través de casos prácticos, de diferentes acciones de diplomacia económica impulsadas por distintas CC.AA españolas. Pese a no extraer datos concluyentes, una de las principales innovaciones presentes en el Capítulo es el estudio de la relación entre diplomacia económica y la cooperación al desarrollo, para lo cual utilizaremos el caso de la Ayuda Oficial al Desarrollo de las regiones entre 2000 y 2010. La escasez de los datos disponibles no nos permite extraer datos concluyentes, no obstante, y a la espera de nuevas investigaciones, permiten inferir cierta relación positiva entre ambas variables.

En el capítulo elaboraremos un “Mapa de acción de diplomacia económica autonómica”, investigaremos casos concretos de reciente actualidad como la

diplomacia económica de las CC.AA desplegada a través de Conferencias Sectoriales, tales como la de Inmigración y la de Industria. Analizaremos el siempre polémico caso de los viajes oficiales al extranjero de los Presidentes autonómicos y la red exterior de las CC.AA, en su vertiente económica. Finalizaremos el Capítulo con las medidas que, el Gobierno de España, ha puesto en marcha para garantizar que las CC.AA cumplan con las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales firmados por el Estado, poniendo como caso la nueva Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, de 2012. Para realizar la investigación se han utilizado tanto modelos de correlación lineal como los descriptivos a partir de los datos oficiales disponibles al efecto.

#### **4.2. MARCO DE ACTUACIÓN DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA REGIONAL ESPAÑOLA.**

Como ya hemos indicado anteriormente el activismo internacional de las regiones, y por consiguiente de las CC.AA, encuentra su explicación en la normalización de la acción exterior de las regiones<sup>126</sup>, gracias a diversas dinámicas que interactúan y que podríamos resumir en las siguientes:

Las corrientes económicas derivadas de la globalización y, en el caso europeo, la integración económica de los territorios de la Unión Europea tras la creación del Mercado Único, a principios de 1990. Los datos sobre los intercambios comerciales de bienes de España demuestran que ella misma continúa siendo su principal cliente, aunque con matices.

En efecto, pese a la mayor importancia relativa del comercio nacional (intrarregional y el sumatorio de las exportaciones e importaciones interregional) frente al internacional; el peso del comercio internacional de las regiones españolas no ha dejado de crecer: durante el periodo 1995-2007, la evolución de las importaciones provenientes del resto del mundo crecieron un 227,7% mientras que las exportaciones internacionales lo hicieron en un

---

<sup>126</sup> Manojlovic M. y Thorheim C. (2007): Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions, p. 21; y Cornago, N. (2010): On the normalization of Sub-State Diplomacy, p.19.



166,4%; en comparación con el menor dinamismo del comercio interregional (con una tasa de crecimiento del 103,1%) e intrarregional (97,3%) para el periodo 1995-2007<sup>127</sup>.

Entre 2008 y 2011, periodo marcado por la crisis económica, el volumen de exportaciones e importaciones al resto del mundo ha aguantado mejor los efectos de la crisis, como reflejan sus tasas de variación interanual, superiores al comportamiento de las exportaciones e importaciones interregionales (ver Cuadro 4). En definitiva, las regiones españolas han ampliado sus relaciones comerciales de bienes más allá de las fronteras del país, pese a continuar sufriendo un saldo comercial negativo, con exportaciones al resto del mundo que suponen el 30% del total de exportaciones y unas importaciones del exterior que alcanzan el 50% del total de importaciones<sup>128</sup> (ver Cuadro 4).

**Cuadro 4: Distribución Espacial del Comercio de bienes de España**  
(Millones de Euros y Tasas de Variación Interanuales)

Millones de € y tasas de variación interanuales	Propia CCAA	Exporta España	Exporta Mundo	% Exporta Mundo	Importa España	Importa Mundo	% Importa Mundo
Promedio 95-00	103.737	162.856	93.514	25,97	162.856	118.968	42,21
Promedio 01-08	151.701	233.083	154.016	28,59	233.083	224.077	49,02
2009	129.291	203.509	159.497	32,40	203.509	204.278	50,09
2010	141.915	244.997	186.148	32,48	244.997	237.820	49,26
2011	144.453	251.594	213.487	35,02	251.594	257.905	50,62
2009 Var. Anual	-21,10%	-21,90%	-15,40%			-27,4%	
2010 Var. Anual	9,80%	20,40%	16,70%			16,4%	
2011 Var. Anual	1,80%	2,70%	14,70%			8,4%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de C-Intereg (2012) y la AEAT.

La principal CC.AA exportadora es Cataluña, que concentra el 27% del total de exportaciones al exterior de España registradas en el periodo 2000-2011; seguida a distancia por la Comunidad Valenciana (11,6%), la región de Madrid (11,1%), País Vasco (9,6%), Andalucía (8,4%) y Galicia (8,1%). Sólo Aragón,

<sup>127</sup> C-Intereg (2010): El Comercio Intra e Interregional de Andalucía: 1995-2009. Colección de Informes Autonómicos, CEPEDRE.

<sup>128</sup> Idem.

Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Navarra, País Vasco y La Rioja cuentan con saldos positivos en sus intercambios comerciales, siendo el resto deficitarios. En gran medida, el destino geográfico de las exportaciones regionales al extranjero, se dirige a los Estados Miembros de la UE. Con todo, los principales clientes de las regiones españolas continúan siendo las CC.AA (ver Cuadro 5).

**Cuadro 5<sup>129</sup>. Ranking de las Principales Clientes de las CC.AA<sup>130</sup>**  
(Año 2007)

Ranking EXPORT	AND	CAT	VALE	MAD	NAVA	PV
1º	MAD	ARA	CATA	CLM	PV	CyL
2º	CATA	FRA	MAD	AND	ARA	MAD
3º	CLM	MAD	CLM	CATA	CyL	CATA
4º	EXT	VALE	AND	VALE	CATA	FRA
5º	VALE	AND	MUR	CyL	RIO	GALI
6º	MUR	ALE	FRA	PV	FRA	NAVA
7º	ALE	PV	CyL	FRA	MAD	ALE
8º	FRAN	CLM	ALE	PORT	ALE	ARA
9º	CYL	CyL	ARA	ALE	VALE	EEUU
10º	RU	ITA	BALEA	ITA	AND	AND
11º	CANAR	POR	PV	EEUU	GALI	CLM
12º	CTyM	CANA	ITA	RU	CLM	RIO
13º	ITAL	BALE	RU	CANA	EEUU	AST
14º	POR	GALI	EEUU	GALI	RU	ITA
15º	PVASCO	RU	POR	RUS	POR	CANT
16º	HOL	MUR	GALI	ARA	ITA	RU
17º	EEUU	NAVA	RUS	EXTR	CHI	POR
18º	ARAG	EEUU	NAVA	MUR	AST	BEL
19º	GALI	SUI	CANA	HOL	CANT	HOL
20º	ASTU	HOL	TURQ	AST	R.CHE	EXTR

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de C-Intereg (2012).

Por lo que respecta a los Flujos de Inversión Extranjera Directa (en adelante, IED) recibidos por las CC.AA en el periodo 2000-2011, la cantidad ascendió a casi 185 mil millones de euros (ver Cuadro 6), de los cuales cerca del 80% se

<sup>129</sup> Siendo: AND (Andalucía), CAT (Cataluña), VALE (Valencia), MAD (Madrid), NAVA (Navarra), PV (País Vasco), CLM (Castilla la Mancha), EXT (Extremadura), MUR (Murcia), CyL (Castilla y León), CANAR (Canarias), GALI (Galicia), ARAG (Aragón), ASTU (Asturias), RIO (La Rioja), CANT (Cantabria), CTyM (Ceuta y Melilla), BALEA (Baleares). Países: FRA (Francia), ALE (Alemania), ITA (Italia), PORT (Portugal), HOL (Holanda), EEUU (Estados Unidos), TURQ (Turquía), RU (Reino Unido), RUS (Rusia), CHI (China), R.CHE (República Checa), BEL (Bélgica), SUI (Suiza).

<sup>130</sup> C-Intereg (2012): El comercio intra e interregional de Andalucía, Canarias, Castilla y León, Castilla la Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Comunidad de Madrid, Navarra, País Vasco, La Rioja (1995-2009). Colección Informes Autonómicos, CEPREDE.

concentró en dos regiones la Comunidad de Madrid (65%) y Cataluña (16,5%). Los picos de mayor flujo de recepción de IED provenientes del exterior, se registraron en el año 2007, con una cifra aproximada de 29 mil millones de euros, de los cuales el 76% se localizó en la Comunidad de Madrid. El efecto de capitalidad del que se beneficia Madrid implica la localización de las sedes centrales de la gran mayoría de las empresas de capital extranjero, desvirtuando de alguna forma la distribución por CC.AA de la IED, dado que por lo general la declaración de inversión se hace para dicha central aunque más tarde pueda convertirse en la implantación de fabricas, por ejemplo, en otras CC.AA.

**Cuadro 6. Distribución de los Flujos de Inversión Extranjera por CCAA.**  
(Operaciones NO ETVE y en Miles de Euros)

INVERSIÓN EXTR.EN CCAA	Promedio 2000-07	Promedio 2008-11	% IED 2000-11
Andalucía	364919,7525	591998,5	2,86
Aragón	91365,9925	79775,0775	0,57
Asturias	306830,86625	15251,5	1,36
Baleares	188670,015	374651,54	1,63
Canarias	120065,76125	72304,045	0,68
Cantabria	14619,58125	26353,605	0,12
Ctlla. y León	72489,7325	89908,5625	0,51
Ctlla. la Mancha	56376,20375	211406,5925	0,70
Cataluña	2360182,315	2930283,595	16,56
Ceuta y Melilla	6639,2675	348,815	0,03
C. Valenciana	829737,16	309556,1075	4,26
Extremadura	22148,44625	24995,9725	0,15
Galicia	223904,90125	192010,7625	1,39
Madrid Comunidad	9017716,8025	12265544,6075	65,60
Murcia, Región	180400,68125	74328,8975	0,94
Navarra	47495,2975	53356,885	0,32
País Vasco	380994,825	272719,0225	2,24
Rioja, La	12188,2	12597,975	0,08

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría de Estado Comercio (MINECO).

En resumen, tres dinámicas inciden particularmente en el deseo de las CC.AA de instrumentar estrategias de diplomacia económica:

- (a) El saldo comercial deficitario de buena parte de las regiones, en especial, de las dos primeras regiones motoras en términos económicos (Cataluña y Madrid).
- (b) La escasa diversificación geográfica de las exportaciones regionales, muy localizadas en los países de la UE, con escasa entrada en las denominadas economías emergentes.
- (c) La importante concentración de los flujos de IED en una sola región, Madrid, también podría llegar a explicar el que el resto de CC.AA hayan detectado la necesidad de articular estrategias para la captación de nuevos inversores extranjeros en sus respectivos territorios.

El segundo efecto es la globalización y, en el caso español, la pertenencia a la Unión Europea<sup>131</sup> y el proceso de fuerte integración dado desde la década de los 80 del siglo pasado, incidiendo en la acción (también exterior) de los Estados Miembros así como de sus regiones:

- (a) El proceso de transferencia de competencias hacia instituciones supranacionales ha limitado la capacidad de acción unilateral de los entes nacionales y subnacionales. En este sentido, la presencia de los responsables Ministeriales en los Consejos europeos sectoriales permitió a los Estados recuperar influencia en la toma de decisión comunitaria, no así las CC.AA<sup>132</sup>. Para corregirlo, el Tratado de Lisboa fortaleció el Comité de las Regiones como instrumento de participación de los territorios en la política europea. Con todo, su carácter consultivo limita su influencia en la toma de decisiones comunitaria. A nivel nacional, como veremos, las CC.AA participan indirectamente a través de las llamadas Conferencias sectoriales en la toma de decisiones comunitarias, que puedan tener incidencia en su

---

<sup>131</sup> Morata, F. (2005): La europeización del Estado Autonomico, p.2.

<sup>132</sup> Pérez Calvo (2010): Estado Autonomico, Unión Europea y mundialización, p. 13.

territorio. La cooperación surge así como respuesta a una doble realidad, de un lado, superar la dificultad de lograr un diseño de reparto de competencias claro y preciso y, de otro, la conveniencia de lograr acuerdos entre las diferentes instituciones para aumentar la eficacia administrativa de la acción pública.

- (b) La transferencia de soberanía de los Estados también se ha dirigido hacia los entes subestatales. En especial, tras el reconocimiento en el Derecho comunitario del principio de subsidiariedad (recogido en el Tratado de Lisboa). Así, entre otros, el Artículo 5 del Tratado establece el que la Comisión Europea, antes de proponer un acto legislativo, debe consultar a los Parlamentos nacionales sobre la dimensión local y regional de la acción prevista<sup>133</sup>. De igual forma, los Artículos 10 y 11 del Tratado introducen elementos de apoyo a la democracia participativa que refuerzan la participación de los entes subnacionales. Morata (2006) afirma que “asistimos a una redefinición del concepto frontera. A las fronteras estatales tradicionales se les superponen nuevos espacios inducidos por las políticas europeas y las nuevas dinámicas territoriales e ínter territoriales. Aunque el proceso de integración europea es funcional y no territorial, las fronteras han ido perdiendo sus funciones tradicionales (moneda, proteccionismo económico, control de personas, etc.)”<sup>134</sup>.
- (c) El Estado autonómico recogido en el ordenamiento constitucional español, reconoce margen a las regiones españolas para emprender acciones exteriores<sup>135</sup>. Como veremos, en el ámbito de sus competencias y aún reconociendo la Constitución Española la exclusiva competencia del Estado sobre las relaciones internacionales (artículo 149.3.1.), las CC.AA pueden desarrollar determinadas acciones exteriores<sup>136</sup>. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 reconoció la capacidad exterior de las regiones españolas, siempre que se respeten una serie de parámetros: ni

---

<sup>133</sup> Xavier, T. (2011): La UE como plataforma de proyección de las ciudades, pps.1-5.

<sup>134</sup> Morata, F. (2006): La acción exterior de las Comunidades Autónomas: el caso de Catalunya, p.2.

<sup>135</sup> Pérez Calvo (2010): Estado Autonómico, Unión Europea y mundialización, p.13.

<sup>136</sup> Idem, pps. 8-12.

afectar a la política exterior de España, ni se deriven obligaciones y responsabilidades frente a Estados extranjeros u organismos internacionales. El activismo internacional de las regiones puede provocar efectos positivos, toda vez que la acción exterior de las CC.AA, puede complementar la estrategia internacional de los Estados<sup>137</sup>; pero también fricciones. Así, el que el responsable último en el cumplimiento de un acuerdo internacional (o europeo) sea diferente al encargado de su implementación provoca tensiones, como por ejemplo, en el caso del cumplimiento de los compromisos de estabilidad presupuestaria derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A ello volveremos a lo largo del presente capítulo. De igual forma, la cooperación competitiva entre el Estado Nación y el ente subnacional, en este caso las CC.AA puede degenerar en una acción diplomática disfuncional incurriendo en costos económicos por el ejercicio de una doble actividad internacional innecesaria. A mayor abundamiento, en un entorno en el que los asuntos a tratar son cada vez más (inter)domésticos que propiamente domésticos o internacionales, la acción exterior del Estado y las CC.AA puede derivar en interferencias competenciales<sup>138</sup>. En este sentido, la alternativa dada por la UE es el desarrollo de la gobernanza multinivel, es decir, el refuerzo de los mecanismos cooperativos entre instituciones en la toma de decisiones.

(d) Los Estatutos Autonómicos aprobados entre 2006 a 2009 incorporan en sus textos algunas competencias de política exterior, y de coordinación de los territorios de las acciones exteriores emprendidas por sus municipios.

(e) La heterogeneidad geográfica de las regiones españolas, la presencia de territorios ultraperiféricos, la presencia de un colectivo importante de emigrantes de la región en el extranjero, la proximidad geográfica con regiones europeas o del Norte y el África Subsahariana, la mayor o menor accesibilidad a las regiones... son razones que afectan las acciones exteriores de las regiones españolas.

---

<sup>137</sup> Wang, J. (2005): Localising public diplomacy: The role of sub-national actors in nation branding, p.34.

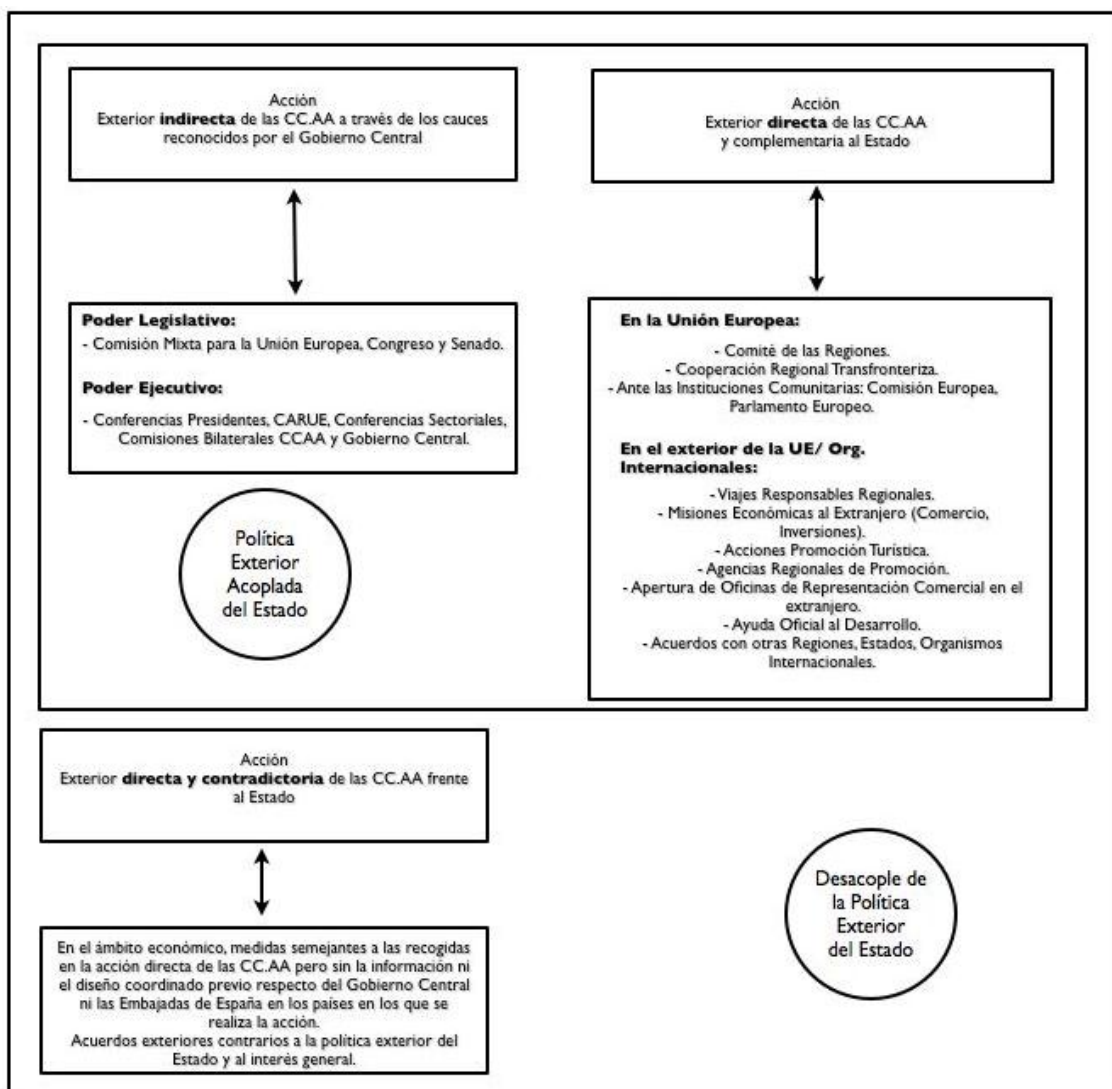
<sup>138</sup> Pluijm van der, R. (2007): City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics, p.27.

- (f) La conversión de los asuntos domésticos e internacionales en asuntos (inter)domésticos, ha generado dos efectos en la opinión pública sobre el papel a jugar por las CC.AA: (i) ante problemas que desbordan las competencias de los Estado Nación, la presión social se desplaza hacia los gobiernos autonómicos (y locales) en la exigencia ciudadana de lograr un mayor compromiso de estos en la solución a conflictos con incidencia en su territorio (como por ejemplo, ante el riesgo de deslocalización industrial); (ii) lejos de distribuir responsabilidades en función del nuevo reparto competencial entre instituciones, la transferencia de competencias afrontada en las últimas décadas hacia los Gobiernos subnacionales ha hecho que la ciudadanía exija responsabilidades a todas las Administraciones por igual (inclusive, más a las más cercanas).
- (g) Las motivaciones personales de los dirigentes regionales juegan un papel decisivo en la mayor o menor proyección exterior de sus gobiernos (aspiraciones de política nacional, etc.), así como en el tipo de acciones y localizaciones geográficas hacia los que se dirigen tales actuaciones.

### 4.3. Mapa de acciones económicas en el exterior de las CC.AA.

A continuación, plantearemos (ver Cuadro 7) las distintas estrategias que, en materia de diplomacia económica, realizan las regiones españolas:

**Cuadro 7. Mapa de Estrategias de Acción Exterior Económica de las CC.AA.**



Fuente: Elaboración propia.



La primera diferenciación de la acción económica exterior de las CC.AA es entre aquella que se realiza de forma directa y la indirecta:

#### **4.3.1 Acción indirecta de las CC.AA.**

Acción indirecta de las CC.AA a través de los cauces reconocidos por el poder Legislativo y el Ejecutivo. En el primero, se encuentra la Comisión Mixta Senado- Congreso para la Unión Europea, reforzada por las instituciones comunitarias tras la aprobación del Tratado de Lisboa.

El Gobierno central reconoce una serie de cauces a través de los cuales las CC.AA pueden participar e influir en las decisiones del Estado Nación: (a) la Conferencia de Presidentes, (b) las Conferencias Sectoriales, (c) las Comisiones bilaterales; y (d) otras formas de participación indirecta. Los cauces de cooperación entre institución nacional y regional permiten supervisar la acción de las CC.AA como responsables del cumplimiento de acuerdos internacionales firmados por el Gobierno central. Así, el Consejo de Política Fiscal y Financiera es el órgano mediante el cual el Estado y las CC.AA coordinan sus políticas fiscales y diseñan una política económica acorde a los objetivos de déficit público fijados por España en su condición de Estado Miembro de la zona euro y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(a) La Conferencia de Presidentes, constituida el 28 de octubre de 2004, es el principal foro de cooperación multilateral Estado- CC.AA al estar participada por el Presidente del Gobierno y los/as Presidentes/as de Gobierno autonómicos. Como veremos posteriormente, y pese al escaso número de reuniones celebradas desde su creación, algunos aspectos relacionados con la acción exterior regional de determinados sectores ha sido abordado en este importante foro.

- (b) Las Conferencias Sectoriales como mecanismos de coordinación Estado-CC.AA iniciaron su andadura en la década de 1980<sup>139</sup>. Entre sus funciones se encuentra (a) el intercambio de información entre instituciones; (b) el debate y la participación en la elaboración de los proyectos normativos del Estado; (c) el debate y la participación en la elaboración de la posición española en los asuntos comunitarios o internacionales que afecten a las competencias de las CC.AA; (d) el debate y adopción de planes y programas de actuación; (e) el debate y adopción de acuerdos sobre criterios de distribución de créditos presupuestarios estatales<sup>140</sup>.
- (c) En el campo de la diplomacia económica es la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, en la que mayores avances se han producido. En un posterior apartado investigaremos más en detalle el trabajo de estas Conferencias. Estos foros sectoriales son presididos por el Ministro del ramo y la vicepresidencia es rotativa entre los representantes de las CC.AA. Los miembros que la componen, son los máximos responsables del Ministerio en cuestión (empezando por el propio Ministro/a y los Secretarios de Estado) y los Consejeros de las CC.AA competentes en la materia.
- (d) Las Comisiones bilaterales de cooperación Estado-CC.AA, regulada desde 1992 (Ley 30/1992 de 26 de noviembre), e impulsadas definitivamente a partir de los nuevos Estatutos de Autonomía, aprobados en 2006 y 2007, y en particular en los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Aragón, Baleares, Extremadura y Castilla y León<sup>141</sup>. Existen Comisiones bilaterales no estatutarias para la Comunidad de Valencia, Galicia, Cantabria, Principado

---

<sup>139</sup> Las Conferencias Sectoriales están reguladas en el artículo 5 de la Ley 340/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común. De igual forma, en su Sentencia 76/1993 el Tribunal Constitucional señalaba “la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas, entre las que se encuentran las Conferencias Sectoriales”.

<sup>140</sup> Para una información más detallada, Ministerio de Administraciones Públicas (2006): Reglamentos de las Conferencias Sectoriales. Textos comparados.

<sup>141</sup> Las Comisiones bilaterales recibieron un impulso decisivo con la reforma del artículo 33 de la Ley Orgánica 1/2000 de 7 de enero, que les atribuye la finalidad de ser un foro intermedio que logre evitar una escalada de conflictos entre Estado y CC.AA.

de Asturias, Canarias, Castilla la Mancha y la Comunidad de Madrid. Algunas de estas comisiones tratan asuntos de rango europeo e internacional de interés para la CC.AA en cuestión.

- (e) Las CC.AA tienen otras formas de servirse de los cauces instrumentados por el Gobierno central para su proyección internacional, entre otros, la presencia de funcionarios autonómicos en la Consejería de Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España en la UE (en adelante, REPER) y la representación autonómica en los Consejos Europeos<sup>142</sup>; la presencia a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la Dirección de Gobernanza Política y Desarrollo Territorial de la OCDE; y a partir de 2011-12 la cesión de espacios a las autoridades regionales en Embajadas y Oficinas comerciales pertenecientes al Gobierno de España.

#### **4.3.2. Acción directa de las CC.AA.**

Diferenciaremos entre aquella realizada ante las instituciones comunitarias, en especial, aquella vinculada al Comité de las Regiones (órgano de máxima representación de las CC.AA en la UE); las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (en adelante, AECT) creadas al amparo del reglamento CE 1082/2006<sup>143</sup>; los acuerdos de cooperación con otras regiones europeas; la REGLEG (el grupo de 73 regiones europeas con competencias legislativas); la CALRE (Comité de Asambleas Legislativas Regionales Europeas); y la acción a nivel internacional que despliegan las regiones españolas en diversos países, sean o no europeos, y ante organismos internacionales.

Fuera de la órbita comunitaria, las regiones españolas han venido realizando una intensa acción de diplomacia económica, articulando para ello diferentes herramientas tales como:

---

<sup>142</sup> Pérez Calvo (2010): *Estado Autonómico, Unión Europea y mundialización*, p.35.

<sup>143</sup> Las AECT en funcionamiento y en tramitación en España son las siguientes: Galicia-Norte de Portugal, Duero-Douro, ZAS-NET, Pirineos-Mediterráneo, Pirineos- Cerdanya, ARCHIMED (Archipiélago del Mediterráneo), AEDEA (Agencia Euroregional de Desarrollo do Eixo Atlántico), Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo), Espacio Portalet, Hospital de la Cerdanya, Faja Pirítica Ibérica, Eurocidade Chaves-Verín.

- (a) Estructuras administrativas y/o Agencias de promoción económica dentro de los Gobiernos regionales. Respecto a las segundas, en la actualidad todas las CC.AA (exceptuando a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) cuentan con organismos<sup>144</sup> de promoción económica y comercial de sus respectivas regiones. La Comunidad Foral de Navarra no tiene propiamente un organismo de promoción. De hecho, SODENA es el principal instrumento del Gobierno de Navarra para el desarrollo empresarial del territorio pero no para la internacionalización de la economía navarra, aunque en algunos casos pueda realizar actividades con dicho objetivo. La función de promoción exterior la lleva la Dirección General de Política Económica e Internacionalización dependiente de la Consejería regional encargada de los asuntos económicos.
- (b) La realización de viajes por parte de los máximos responsables de los ejecutivos regionales (Presidente/a y/o Consejeros regionales). A ello dedicaremos un apartado específico del presente Capítulo, baste por ahora decir que en su mayoría son misiones de tinte económico, acciones desplegadas ante las instituciones comunitarias o países europeos, y cuyas misiones se realizan con la participación del tejido empresarial del territorio (Cámaras de Comercio, rama regional de la CEOE, etc.). El objetivo de tales viajes suele ser la presencia en Ferias Internacionales, la interlocución con asociaciones empresariales y autoridades públicas del país o región objetivo, etc.
- (c) Las acciones emprendidas en el marco de la Ayuda Oficial al Desarrollo (en adelante, AOD). Pese a que los objetivos de la diplomacia económica son diferentes a aquellos de la AOD (la primera, trata de promover los intereses económicos en terceros países, mientras que la segunda, tiene que ver con la promoción del desarrollo y el bienestar económico de los países en desarrollo); queda por investigar si existen espacios de intersección entre la

---

<sup>144</sup> La figura jurídica escogida por las CC.AA para dar forma a este tipo de organismos de promoción económica exterior ha sido dispar: empresas o agencias públicas, organismos autónomos y, en menor medida, fundaciones.

diplomacia económica y la AOD. En la presente investigación haremos una aproximación al respecto tomando como ejemplo la AOD emitida por las regiones españolas entre 2000 y 2010.

Los apartados anteriores suponen (4.3.1. y 4.3.2.) una Política Exterior del Estado acoplada, esto es, alineada en cuanto a los objetivos esenciales. Con todo, ello no quiere decir que no existan tensiones entre ambos, debidas, principalmente, a problemas de coordinación.

#### **4.3.3. Acción de las CC.AA contradictoria con el Estado.**

La acción exterior económica regional contradictoria con el Estado, se articula de similar manera a la acción directa de las CC.AA antes descrita, pero con una diferencia significativa: la búsqueda de una diferenciación competitiva con el Estado al que pertenece. Así, las acciones de promoción económica realizadas bajo esta política no son informadas a las Embajadas ni Oficinas Económicas del Estado en el exterior, las misiones comerciales y la asistencia a ferias internacionales no cuentan ni con la coordinación, ni con la identificación complementaria hecha en su caso, sino en completa diferenciación respecto a ella. En los casos en los que se produce el apartado (4.3.3.), a diferencia de los dos anteriores, supone un enfrentamiento entre la política exterior del Estado y el de la CC.AA afectada, llevando al desacople en la política exterior del Estado. Con todo, la acción económica exterior contradictoria es una excepción y no la regla gracias, entre otros, a las relaciones bilaterales entre el ICEX y los diferentes organismos de promoción de las CC.AA y multilateralmente a través del Consejo Interterritorial de la Internacionalización (en adelante, CII).

#### **4.4. Acción exterior directa de las CC.AA en materia económica.**

##### **4.4.1. La presencia internacional de los Presidentes Autonómicos y sus Gobiernos.**

Para la presente investigación, y a falta de datos oficiales, utilizaremos los recogidos en los anuarios internacionales del CIDOB<sup>145</sup>. Aunque la información no incluye la totalidad de los viajes realizados por las autoridades regionales, es la única disponible sobre los viajes al extranjero de los Presidentes/as, Consejeros/as y demás altos cargos de los Gobiernos autonómicos.

Durante el periodo 2000-2009 (últimos datos disponibles), el total de viajes realizados por las autoridades autonómicas ascendió a 884, con una media anual de 88 viajes al año, registrándose el mayor número entre los años 2005 a 2008 (ver Cuadro 7). De los casi 900 viajes al extranjero, una abrumadora mayoría (76%) están relacionados con la diplomacia económica<sup>146</sup>, y dentro de esta:

- (a) Las misiones regionales cuyo principal destino fueron las Instituciones Europeas: Comisión Europea, Comité de las Regiones y Parlamento Europeo, además de la presencia en las Oficinas Regionales localizadas en Bruselas, principales instrumentos de promoción y defensa de los intereses autonómicos ante las Instituciones comunitarias.
- (b) Los viajes relacionados con acciones en materia de cooperación regional transfronteriza.

---

145 Para más información véanse Anuarios Internacionales del Centro de Estudios y Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB): 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009. Disponibles en [www.cidob.org](http://www.cidob.org)

146 En la presente investigación, para su diferenciación respecto al resto de acciones diplomáticas, hemos considerado como Diplomacia Económica aquellas misiones vinculadas con la promoción comercial, inversora, turística así como las acciones que las CC.AA realizan ante las Instituciones Europeas (tales como el Comité de las Regiones (CdR) y las acciones con otras regiones transfronterizas).

(c) Las acciones de promoción turística (principalmente en los países emisores, Reino Unido y Alemania) y la atracción de inversiones y apertura de nuevos mercados (Asia, Norte de África, Estados Unidos y Latinoamérica).

El resto de viajes realizados por las CCAA están relacionados con acciones institucionales de carácter político, cultural o de Ayuda Oficial al Desarrollo y/o atención al colectivo a la emigración de la región en cuestión, principalmente localizado en Latinoamérica.

En términos desagregados (ver Cuadro 8) las CC.AA más activas durante el periodo 2000-2009, fueron: Cataluña con un total de 180 viajes (53% de ellos vinculados con la promoción económica); Asturias con 142 (80%); Valencia con 90 viajes (76%); Extremadura con un total de 69 viajes (76%) y el País Vasco 63 (57% de los mismos vinculados a la diplomacia económica).

**Cuadro 8. Total Nº Viajes Gobiernos CCAA  
(2000-09)**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Misiones D.E.</b>	<b>% Diplo.Econ.</b>
<b>2000</b>	79	58	73,42
<b>2001</b>	70	48	68,57
<b>2002</b>	52	36	69,23
<b>2003</b>	58	34	58,62
<b>2004</b>	72	54	75
<b>2005</b>	100	79	79
<b>2006</b>	99	74	74,75
<b>2007</b>	129	119	92,25
<b>2008</b>	159	117	73,58
<b>2009</b>	66	57	86,36
<b>Total</b>	884	676	76,47

**Fuente:** Elaboración propia a partir datos CIDOB.

**Cuadro 9. Nº de viajes al extranjero Gobiernos CC.AA (2000-09)**

Año	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	C. la Mancha	C y León
2000	1	5	2	1		12
2001			5			2
2002			1			7
2003	1	10	8	4		3
2004		5	16			1
2005	5	14	18	2	3	1
2006	10	6	30			2
2007	8	1	32	4	5	7
2008	16		20	17	1	
2009			10	7		
Total	41	41	142	35	9	35

Año	Canarias	Cantabria	Cataluña	Extremadura	Galicia	P. Vasco
2000			25	8	2	2
2001		2	25	4	8	5
2002			12	3	2	12
2003			13	2	4	8
2004	9		8	12	5	7
2005		4	8	11		4
2006	3		8	10		7
2007	4	2	25	13		4
2008	10	5	31		18	5
2009	6	1	25	6	4	9
Total	32	14	180	69	43	63

Año	Navarra	Madrid	Murcia	Rioja, La	Valencia
2000	3	1	2	5	10
2001	1		1	1	16
2002			1		14
2003			1		8
2004	1	4		7	1
2005	3	3	6	8	
2006	2		7	8	3
2007	1	4	7	11	17
2008		2	9	9	16
2009		1	15	3	5
Total	11	15	49	52	90

**Fuente:** Elaboración propia a partir datos CIDOB.

Por zonas geográficas, Europa es el primer y principal destino de las misiones regionales, seguidos de Latinoamérica, Estados Unidos, China en el continente asiático y Marruecos en el Norte de África. En el caso de Europa destinos



coherentes con los principales clientes comerciales de las regiones tal y como hemos indicado anteriormente (ver cuadro 5).

#### **4.4.2. Las Agencias de promoción económica regional: la presencia internacional de las CC.AA a través de las Oficinas regionales.**

Una de las vías más utilizadas por las CC.AA en sus estrategias de internacionalización ha sido la apertura de delegaciones u oficinas permanentes en el exterior. Al abrigo del artículo 36.7 de la LOFAGE y la doctrina del Tribunal Constitucional de 1994, las CC.AA han abierto, en conjunto, más de un centenar de delegaciones en todo el mundo. La crisis económica que sufre España desde 2008 y la exigencia de consolidación de sus cuentas públicas, les ha llevado a una fase de retraimiento, con el cierre de delegaciones o la integración de éstas en el Servicio Exterior del Gobierno de España (ya sea en las Embajadas o las oficinas de la Secretaría de Estado de Comercio, si bien sus Consejeros Económicos y Comerciales son, a la vez, los representantes del ICEX en el país).

Las oficinas de representación de las CC.AA dependen, por lo general, de un organismo público (empresa, agencia o fundación) perteneciente a una Consejería del Gobierno autonómico de turno. Estas oficinas pueden ser de distinto tipo: (i) de naturaleza sectorial, por ejemplo, de promoción del sector turístico (Turisme de Catalunya), industrias culturales (ICIC de la Generalitat catalana), promoción económica (PROEXCA: Sociedad Canaria de Fomento Económico), de cooperación internacional; (ii) delegaciones permanentes, las llamadas por los medios de comunicación Embajadas, cuya finalidad es la representación oficial del Gobierno autonómico en su conjunto. Dentro de este último grupo se recogerían las oficinas regionales ante las instituciones europeas.

En la actual investigación nos centraremos en el trabajo desarrollado por las oficinas regionales de promoción económica. Para ello, comenzaremos enumerando las agencias regionales existentes, el tipo de oficinas y una

aproximación al número de oficinas regionales permanentes en el extranjero<sup>147</sup>, su localización geográfica, y las funciones comunes que desarrollan todas ellas.

**Cuadro 10. Agencias Regionales de Promoción Económica**

CC.AA.	AGENCIA
ANDALUCÍA	EXTENDA
ARAGÓN	AREX
ASTURIAS	ASTUREX
BALEARES	IDI
CANARIAS	PROEXCA
CANTABRIA	SODERCAN
CASTILLA-LA MANCHA	IPEX
CASTILLA Y LEÓN	EXCAL
CATALUÑA	ACC1Ó
EXTREMADURA	AVANTE
GALICIA	IGAPE
LA RIOJA	ADER
MADRID	PROMOMADRID
MURCIA	INFO MURCIA
NAVARRA	SODENA
PAÍS VASCO	SPRI
VALENCIA	IVEX

**Fuente:** Elaboración propia.

Las CC.AA organizan su presencia económica en el exterior de diferente manera. Así, cabe una primera diferenciación entre:

- (a) Oficinas permanentes: encargadas del apoyo a la internacionalización en el país objetivo. Todas las Agencias regionales exceptuando Baleares, La Rioja y Navarra cuentan con Oficinas permanentes, siendo las más numerosas la andaluza Extenda, ACC1Ó de la Generalitat catalana, SPRI del País Vasco, Info Murcia y la valenciana IVEX (ver Cuadro 10). Con todo, la falta de datos disponibles más precisos nos lleva a matizar esta conclusión, entre otras cuestiones porque algunas de las CC.AA tienen consultores locales contratados que tampoco tiene la exclusividad en su trabajo con una CC.AA.

<sup>147</sup> A falta de información oficial, hemos recabado los datos sobre la red exterior de oficinas de las CC.AA de las agencias regionales en sus páginas web.

- (b) Centros de Negocios: espacios puestos a disposición de las empresas, como por ejemplo una sede física para las empresas en el país objetivo. La agencia Extenda, la EXCAL y el IVEX valenciano han desplegado una importante red de estos centros de negocios puestos a disposición de los empresarios de sus territorios.
  
- (c) Red de Promotores (también denominados por las agencias: antenas (Extenda), mediadores (IGAPE gallego), consultores especializados (SPRI vasco)): pueden ser personas físicas (la mayor parte de agencias regionales opta por esta fórmula, pudiendo ser de nacionalidad española o del país de origen) o personas jurídicas (como es el caso de Extenda que contrata y coordina el trabajo de firmas consultoras ya ubicadas sobre el terreno). Entre sus funciones se encuentra el dar apoyo a las empresas que deseen internacionalizarse en el país en el que están localizados.

**Cuadro 11. Red Exterior de Oficinas de Promoción Económica Regional. Localización geográfica (I)**

CC.AA.	AGENCIA (WEB)	Nº OFICINAS Y RED PROMOTORES	LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA	LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA	LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA	LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA	% ECON. EMERGENTES	% ECON. DESARROLL.
ANDALUCÍA	<a href="http://www.extenda.es">EXTENDA www.extenda.es</a>	20	Buenos Aires, México, Miami, Nueva York, Panamá, Santiago de Chile, Sao Paulo	Argel, Casablanca, Luanda, Estambul	Dubai, Nueva Delhi, Pekín, Seúl, Shanghai, Tokio, Moscú	Bruselas, Bucarest, Budapest, Dusseldorf, Kiev, Lisboa, Londres, París, Praga, Sofía, Varsovia	68,97	31,03
ARAGÓN	<a href="http://www.aragonexterior.es">AREX www.aragonexterior.es</a>	30	Canadá, México, EE.UU, Rep. Dominicana, Colombia, Brasil, Perú, Bolivia, Argentina, Chile	Marruecos, Argelia, Túnez, Emiratos Árabes Unidos, Turquía	India, Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, China, Japón, Corea del Sur, Vietnam, Tailandia, Malasia, Singapur	Portugal, Bélgica, Reino Unido, Escandinavia, Alemania, República Checa, Polonia, Bulgaria, Francia, Austria, Suiza, Italia, Hungría, Rumania, Ucrania	66,67	33,33
ASTURIAS	<a href="http://www.asturex.org">ASTUREX www.asturex.org</a>	2 y Red de Promotores en 26 países	Brasil, Colombia, Perú, Venezuela, Centroamérica, EE.UU, México	Angola, Argelia, Marruecos, Qatar, Emiratos Árabes Unidos	China, India, Rusia	Alemania, Benelux, Francia, Italia, Países Nórdicos, Portugal, Reino Unido e Irlanda, Hungría, antigua Yugoslavia, Rep. Checa y Eslovaquia, Ucrania	67,86	32,14
BALEARES	<a href="http://www.idi.es">Institut d'innovació Empresarial (IDI) www.idi.es</a>	Sin Oficinas					0	0
CANARIAS	<a href="http://www.proexa.es">PROEXCA www.proexa.es</a>	2		Agadir (Marruecos), Praia (Cabo Verde), Nouakchott (Mauritania)			100	
CANTABRIA	<a href="http://www.gruposodercan.es">SODERCAN www.gruposodercan.es</a>	3	México, Brasil			Rusia	100	
CASTILLA-LA MANCHA	<a href="http://www.ipex.jccm.es">IPEX www.ipex.jccm.es</a>	6	Nueva York (EEUU), Sao Paulo (Brasil)		Hong Kong, Shanghai	Dusseldorf (Alemania)	60	40
CASTILLA Y LEÓN	<a href="http://www.excal.es">EXCAL www.excal.es</a>	3+14	San Francisco, Miami, Nueva York (EEUU), Lima (Perú), México, Panamá, Sao Paulo (Brasil)	Casablanca (Marruecos)	Shanghai (China)	Bucarest (Rumanía), Bruselas (Bélgica), Estocolmo (Suecia), París (Francia), Varsovia (Polonia)	57,14	42,86
CATALUÑA	<a href="http://www.acc10.cat">ACC10 www.acc10.cat</a>	34	Buenos Aires, Mexico, Silicon Valley, Miami, Montreal, Nueva York, Santiago de Chile, Sao Paulo, Washington DC	Casablanca (Marruecos), Dubai, El Cairo, Estambul, Johannesburgo	Pekín, Hong Kong, Mumbai, Shanghai, Sidney, Singapur, Tokio, Moscú	Berlín, Bruselas, Delegación UE, Copenhague, Lisboa, Londres, Milán, París, Praga, Stuttgart, Varsovia	51,52	48,48

Fuente: Elaboración propia a partir datos CC.AA (actualizado julio 2012).

**Cuadro 12. Red Exterior de Oficinas de Promoción Económica Regional. Localización geográfica (II)**

CC.AA.	AGENCIA (WEB)	Nº OFICINAS Y RED PROMOTORES	LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA	LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA	LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA	LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA	% ECON. EMERGENTES	% ECON. DESARROLL.
EXTREMADURA	<a href="http://www.extremaduraavante.es">AVANTE www.extremaduraavante.es</a>	4	Nueva York, México, Brasil	Marruecos	Moscú (Rusia)	Dusseldorf (Alemania), Lisboa (Portugal), Reino Unido, Francia y Benelux	40	60
GALICIA	IGAPE <a href="http://www.igape.es">www.igape.es</a>	7+ 14	Miami (EEUU), México, Colombia, Argentina, Nueva York (EEUU), Brasil	Marruecos, Turquía	China, Rusia, India	Reino Unido, Alemania, Francia	64,29	35,71
LA RIOJA	ADER <a href="http://www.ader.es">www.ader.es</a>	Sin Oficinas					0	0
MADRID	<a href="http://www.promomadrid.com">PROMOMADRID www.promomadrid.com</a>	5	Sao Paulo (Brasil), México, Miami, Nueva York		Shanghai (China)		60	40
MURCIA	<a href="http://www.institutofomentomurcia.es">INFO MURCIA www.institutofomentomurcia.es</a>	29	Los Angeles (EEUU), Argentina, Santiago (Chile), Nueva York (EEUU), México,	Qatar, Turquía	Shanghai, Pekín, Cantón (China), India, Japón, Rusia, Taiwan	Alemania, Bélgica, Francia, Hungría, Macedonia, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia		
NAVARRA	<a href="http://www.sodena.com">SODENA www.sodena.com</a>	Sin Oficinas					0	0
PAÍS VASCO	SPRI <a href="http://www.spri.es">www.spri.es</a>	17+ 55	Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Venezuela	Turquía, Angola, Mozambique, Arabia Saudí, Emiratos Árabes, Irán, Qatar, Argelia, Egipto, Ghana, Kenia, Nigeria, Suráfrica, Tanzania, Marruecos, Túnez, Libia	Shanghai, Pekín (China), India, Australia, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam	Alemania, Austria, Suiza, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Bulgaria, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Bosnia, Croacia, Eslovenia, Macedonia, Montenegro, Serbia, Estonia, Letonia, Lituania, Francia, Hungría, Italia, Irlanda, Portugal, RU, Rumania, Ucrania, Varsovia, Wroclaw (Polonia), Rep. Checa, Eslovaquia	73,24	26,76
VALENCIA	IVEX <a href="http://www.ivex.es">www.ivex.es</a>	14+6	México, Florida, Nueva York, Sao Paulo, Santiago de Chile, Chicago, Dallas	Dubai, Casablanca, Argel	Pekín, Shanghai, Nueva Delhi, Hong Kong, Rusia	Praha, Varsovia, Bucarest, Munich, Londres	70	30

Fuente: Elaboración propia a partir datos CC.AA (actualizado julio 2012).

Las Oficinas y la Red de promotores se localizan mayoritariamente en economías emergentes, principalmente, en el continente americano y el Norte de África, con una creciente presencia en Asia. Sin existir un orden predeterminado, podemos decir que la estrategia seguida en la apertura de oficinas económicas en el extranjero ha sido: primero, la llamada fase de consolidación, esto es, instalarse en aquellos países donde la CC.AA ya exportaba (mayoritariamente, Europa); segundo, la fase de apertura, es decir, localizarse en países con necesidades de apoyo a la apertura de mercados; tercero, la conocida como fase de apertura en mercados difíciles, con escasa o nula presencia de empresas de la región. La presencia de oficinas en múltiples lugares del planeta demuestra que la estrategia económica exterior de las regiones se encuentra en la segunda y tercera fase, con el propósito de diversificar sus relaciones comerciales extremadamente focalizadas en el continente europeo.

Del análisis de los datos publicados en las páginas Web de las Agencias regionales podemos concluir que la media de personas por oficinas es reducida, de 2 a 3 personas, dependiendo evidentemente del tipo de oficina al que nos refiramos; con eventuales cooperaciones entre departamentos del Gobierno regional al compartir la misma Oficina. Como se ha señalado anteriormente, la dinámica actual (con datos de 2012) es la del cierre de oficinas regionales en el extranjero y su ubicación en la red exterior del Gobierno de España. En este sentido, durante el año 2012, gobiernos como el de Valencia han adelantado el cierre de oficinas en el extranjero o su intención de compartir oficina con la red exterior del Estado; no así el Gobierno catalán que ha rechazado cualquier intención de cerrar sus oficinas en el exterior, como tampoco el Gobierno vasco.

Las funciones que desempeñan las agencias regionales y sus oficinas están muy volcadas a las necesidades de sus clientes potenciales, las empresas. Como norma, las demandas del empresario/a con ganas de abrir mercado en el extranjero pueden resumirse en:

- (a) Necesidades: especialización y cualificación de sus Recursos Humanos, implantar o mejorar sus herramientas de planificación, la mejora del posicionamiento de su marca en el país objetivo, el asesoramiento en el diseño de estrategias de internacionalización, y una mayor información de las leyes, el mercado, el directorio de empresas del país en el que desean implantarse.
- (b) Demandas: financiación económica para desarrollar la estrategia de internacionalización, conocimiento del mercado, la promoción de sus bienes y servicios a través de la presencia en Ferias, misiones y viajes de prospección.

Una vez señaladas las necesidades de las empresas, apuntaremos a continuación los servicios que desarrollan las agencias y sus oficinas en el extranjero, lógicamente, en línea con las demandas de sus clientes potenciales. Así, se desarrollan servicios personalizados que podemos diferenciar en los siguientes<sup>148</sup>:

- (a) Servicios de Información: la elaboración de estudios de mercado, información del sector y la redacción de guías país, así como la creación de fondos documentales de interés para la empresa.
- (b) Servicios de promoción: participación en Ferias Internacionales, misiones comerciales y/o de estudio y prospección, realización de campañas de promoción sectoriales.
- (c) Servicios de Iniciación y Formación de las empresas y su personal en la internacionalización: programas de formación, selección y formación de becarios, seminarios especializados para directivos, etc.

---

<sup>148</sup> Bonet Madurga (2006): El modelo Español de Promoción de Exportaciones, pps.1-25.

- (d) Servicios de Consultoría: diagnóstico y elaboración de planes estratégicos personalizados, cobertura de riesgos, apoyo en la estrategia de posicionamiento de la marca de la compañía, etc.
  
- (e) Servicio de apoyo logístico a través de los centros de negocio antes referidos.

La mayor parte de los servicios son cofinanciados entre la empresa y la Agencia, siendo extraña la financiación total de los proyectos de internacionalización de una determinada empresa.

La literatura económica ha investigado la eficacia de las Agencias de promoción de la exportación, sin obtener resultados concluyentes. En su interesante y reciente trabajo, Gil Santiago, Llorca Rafael y Requena Francisco (2012) recuerdan que ha sido en los últimos años cuando se ha logrado medir con más eficacia el positivo impacto de las agencias en la promoción de las exportaciones del territorio. En coherencia con la literatura desarrollada al respecto, los mismos autores<sup>149</sup> plantean la necesidad de crear estas agencias para cubrir fallos de mercado, el principal, la falta de información de las empresas que desean emprender procesos de internacionalización. También, se señala como razón de la intervención pública la existencia de efectos externos positivos: “El esfuerzo que realiza la empresa pionera para introducirse en un determinado destino reduce de forma importante el coste de entrada para las empresas de la misma nacionalidad, por lo que la inversión realizada por parte de dicha empresa se encuentra por debajo de lo que considera el nivel socialmente óptimo”<sup>150</sup>. Con la realización de un modelo gravitacional los mismos autores concluyen que las Agencias regionales españolas han tenido un efecto positivo en las relaciones comerciales de las CC.AA, con la excepción de cinco de ellas (Principado de Asturias, Cantabria, Castilla la Mancha, Extremadura y la Región de Murcia).

---

<sup>149</sup> Gil, S., Llorca, R. y Requena F. (2012): El impacto de las oficinas regionales de promoción de las exportaciones en los márgenes intensivo y extensivo, p.109.

<sup>150</sup> Idem, p.109.



Finalmente, al objeto de mejorar la coordinación en la promoción exterior de las CC.AA, el Gobierno de España creó, en 2006, el Comité Interterritorial de Internacionalización (en adelante, CII). Los plenarios los convoca el Ministro/a de Economía y Competitividad y su Secretaría la lleva la Subdirección General de Oficinas Económicas y Comerciales en el extranjero y de la Red Territorial. Sus dos Comités (el de Promoción Exterior – CPE – y el de Atracción de Inversiones – CAI -) están coordinados por el ICEX e *Invest in Spain* respectivamente que llevan las secretarías, pero también su Presidencia corre a cargo de la Comunidad Autónoma que ostente la Presidencia de carácter rotatorio y duración semestral.

Las reuniones del CII han sido las siguientes:

- Santiago de Compostela, Galicia. 19/09/2006 y 23/01/2007 (en los primeros tiempos de su constitución, se hacían dos reuniones por semestre).
- Sevilla, Andalucía. 11/04/2007.
- Toledo, Castilla la Mancha. 14/12/2007 y 26/02/2008.
- Zaragoza, Aragón. 10/09/2008.
- Barcelona, Cataluña. 5/02/2009.
- Valencia, Generalitat Valenciana. 9/09/2009.
- Santander, Cantabria. 5/03/2010.
- Madrid, Comunidad de Madrid. 22/09/2010.
- Tenerife, Islas Canarias. 18/03/2011.
- Bilbao, País Vasco. 15/12/11<sup>151</sup>.
- Pamplona, Navarra. 26/06/2012.

A finales de 2010, el CII en sesión plenaria aprobó un Plan Integrado de Refuerzo de las Exportaciones e Inversiones Extranjeras. El Plan contó con 28 medidas que, según los datos del propia Secretaria de Estado de Comercio Exterior, fueron implementados en un 100% en diciembre de 2011. Los

---

<sup>151</sup> Las presidencias del CII solían ser de marzo a agosto y de septiembre a febrero. En la sesión plenaria de 2010, se solicitó al País Vasco que su presidencia fuese de marzo a diciembre de 2011, de manera que a partir de 2012 las presidencias son en semestres naturales, es decir, primero y segundo de cada año.

objetivos del Plan (véase cuadro 14) se sintetizaron en aumentar la base exportadora, esto es, elevar el número de empresas españolas que exportan regularmente; profundizar en la cultura cooperativa de las entidades encargadas de la promoción exterior; mejorar la financiación y la formación técnica de las empresas que emprenden procesos de internacionalización y concentrar los esfuerzos en países estratégicos que refuercen la imagen tecnológica de España.

<b>Cuadro 13. Objetivos del Plan Integrado de Refuerzo de las Exportaciones e Inversiones Extranjeras (2010)</b>
Aumentar la base exportadora incrementando aquellas que exportan a 2.000 empresas/año.
Facilitar la financiación para la internacionalización de las empresas.
Ampliar y profundizar el nivel de capacitación de los jóvenes profesionales españoles en materia de internacionalización.
Mejorar la formación de las empresas españolas en técnicas de internacionalización.
Profundizar en la cooperación entre los distintos agentes responsables de la promoción de la internacionalización empresarial, en cuanto a los apoyos que proporcionan a las empresas y a los servicios de información que les ofrecen.
Optimizar las redes de oficinas en el exterior sumando esfuerzos entre la Administración General del Estado, la Autonómica, las Cámaras de Comercio y la CEOE.
Integrar los sistemas de información y formación.
Incrementar el nivel de esfuerzo en I+D+i a través de la captación de inversión extranjera.
Facilitar la financiación para proyectos de I+D+i procedentes de empresas extranjeras.
Concentrar esfuerzos en países estratégicos para reforzar la imagen tecnológica de España y su potencial para el establecimiento de centros para I+D+i.

**Fuente:** Secretaria de Estado de Comercio Exterior, ICEX (2011).

Los principios sobre los que trabajó el Plan fueron la cooperación, la coordinación y el consenso entre todos los agentes públicos y privados que desempeñan tareas de apoyo a la internacionalización de las empresas y la atracción de IED. Se apostó, así, por la complementariedad de las actuaciones, la coejecución y la cofinanciación de las actividades promocionales.

Bajo este marco, las medidas recogidas en el Plan las englobaremos en 5 Áreas (ver Cuadro 14): Programa de Iniciación y Pre-iniciación a la internacionalización; Información y Formación; Promoción; Redes en el Exterior; Comunicación interna del CII; política de Recursos Humanos (becarios y técnicos); financiación y evaluación. A finales de 2011, las 28 acciones recogidas en el Plan habían sido puestas en marcha en su totalidad.

<b>Cuadro 14. 28 Medidas del Plan Integrado de Refuerzo de las Exportaciones e Inversiones Extranjeras (2010)</b>	
<b>AREA 1. Programa Iniciación y Pre-Iniciación a la Internacionalización</b>	Ofertar en cada CC.AA a las empresas una oferta integrada de los programas existentes de pre-iniciación e iniciación de exportaciones.
	Realizar jornadas de sensibilización co-organizadas y cofinanciadas para la captación de empresas con potencial de crecimiento.
	Garantizar la sostenibilidad del Plan de Iniciación a la Promoción Exterior (PIPE) fundamental para la exportación de las PYMES.
<b>AREA 2. Información y Formación</b>	Puesta a disposición de las empresas de una oferta integrada de servicios de información.
	Extender los convenios de formación ya existentes entre el ICEX y determinadas CC.AA.
	Realizar jornadas y seminarios sobre acceso a la financiación para la internacionalización, con la colaboración del ICO, CESCE, COFIDES y otras instituciones.
	Realizar contenidos mínimos y recomendables de cursos de formación que vayan a ser impartidos a todos los becarios/técnicos que vayan a desarrollar funciones en las Oficinas Comerciales de España (en adelante, OFECOMES).
	Impartición de cursos on-line de información sobre los métodos y la forma de trabajo en las Oficinas Comerciales de España, para becarios y técnicos que vayan a desarrollar su programa en ellas.

<b>Cuadro 14. 28 Medidas del Plan Integrado de Refuerzo de las Exportaciones e Inversiones Extranjeras (2010)</b>	
	Elaboración de un Mapa de Innovación que permita localizar las mejores prácticas de colaboración empresa extranjera-universidad española.
	Elaborar una Guía-Buscador de incentivos en materia de I+D+i que facilite el conocimiento de las ayudas a los inversores extranjeros.
	Constituir una Unidad de Extranjería y Desarrollo de Negocio para la atracción de talento investigador foráneo para las empresas extranjeras en España.
<b>AREA 3. Promoción</b>	Elaborar un Acuerdo Marco que refleje y desarrolle la voluntad de colaboración de todos agentes participantes en las actividades de promoción de exportaciones con el objetivo último de beneficiar a las empresas que participan en las mismas.
	Desarrollar de un Plan de Infraestructuras en Brasil (con motivo de la celebración de los eventos deportivos: Copa Confederaciones 2013, Copa Mundial de Fútbol 2014, Juegos Olímpicos 2016).
	Desarrollar conjuntamente un Plan Made in/by Spain para Rusia, con ocasión del Año de España en Rusia (2011).
	Reforzar la promoción en el exterior del atractivo de España para la I+D+i para dar a conocer las ventajas que ofrece a los inversores extranjeros.
<b>AREA 4. Redes en el Exterior</b>	Profundizar en la colaboración entre las representaciones en el exterior de los miembros del CII, siempre de forma voluntaria y con la finalidad de ir introduciendo un modelo de buenas prácticas en la colaboración institucional en el exterior.
	Optimizar los espacios de las redes de Oficinas en el exterior.
	Establecer unos catálogos de los servicios que ofrecen a las empresas las representaciones en el exterior de cada uno de los organismos de promoción de exportaciones de las CCAA y de la secretaría de Estado de Comercio Exterior, que se incluirán en las páginas web de las diversas oficinas en destino.
	Comprometerse a dirigir desde las OFECOMES a las representaciones de las CCAA correspondientes, y viceversa, de las solicitudes de servicios recibidas de empresas de sus demarcaciones cuando, por cualquier circunstancia, se considere que dicha representación se encuentra en mejores condiciones de atenderlas.

<b>Cuadro 14. 28 Medidas del Plan Integrado de Refuerzo de las Exportaciones e Inversiones Extranjeras (2010)</b>	
	El ICEX procederá a distribuir entre los demás miembros del CII un catálogo definido de los servicios que las OFECOMES pueden prestar a las CCAA, ya sea como clientes finales o como agrupadores, indicando los correspondientes costes, en su caso, para mejorar la eficacia y la transparencia del sistema.
<b>AREA 5. Comunicación Interna del CII y la colaboración institucional</b>	Acciones de comunicación virtual entre los componentes del CII; impulso a la colaboración inter-institucional para detectar sinergias en la atracción de inversiones en I+D+i.
<b>AREA 6. Becarios y Técnicos</b>	Acciones de formación, colaboración del personal entre las diferentes delegaciones de las CC.AA y la coordinación de los Jefes de las OFECOMES. Creación de una gran red virtual de técnicos, expertos y especialistas en comercio exterior conformada por las instituciones integrantes del CPE del CII.
<b>AREA 7. Financiación</b>	Crear, dentro de la Línea ICO LIQUIDEZ, una sublínea financiera de apoyo a la financiación de la internacionalización; y potenciar instrumentos financieros de apoyo a la I+D+i de las empresas extranjeras para reforzar las ventajas de instalar sus centros de investigación en España.
<b>AREA 8. Evaluación</b>	Crear un Comité de Seguimiento del Plan, formado por los miembros del CPE y del CAI, que trabajará sobre un calendario estimativo para la puesta en marcha de las medidas contempladas en este Plan que será distribuido en las próximas semanas. El pleno del CII recibirá, con carácter anual, un informe sobre la ejecución del Plan.

**Fuente:** Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2011).

#### **4.4.3. La diplomacia económica y la cooperación descentralizada de las CC.AA.**

Pese a que los objetivos de la diplomacia económica y la cooperación al desarrollo hacia Países en Vías de Desarrollo (en adelante, PVD) no son coincidentes (la primera trata de promover los intereses económicos del país en el exterior, mientras que la segunda se vuelca en el propio desarrollo del país beneficiario de la ayuda); algunos de los autores más influyentes en el

ámbito de la diplomacia económica<sup>152</sup> sostienen que la Ayuda Oficial al Desarrollo es uno de los cuatro pilares sobre los que trabaja este tipo de diplomacia.

La literatura económica aún no ha investigado las posibles relaciones entre diplomacia económica y cooperación al desarrollo. En el presente apartado, abordaremos si existen o no vínculos entre ambas acciones, tratando de observar si la cooperación al desarrollo impulsa las exportaciones de los territorios de la Ayuda Oficial al Desarrollo a los PVD.

Varias son las posibles vías de relación que pensamos existen entre la diplomacia económica y la cooperación al desarrollo:

(a) Acción directa, a través de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (en adelante, FAD). Estos Fondos fueron creados en 1976 “para otorgar financiación concesional a PVD, así como a Instituciones Financieras Multilaterales”- Banco Mundial, Bancos Regionales de Desarrollo-<sup>153</sup>. En sus más de 25 años de historia, el FAD ha implementado más de “900 proyectos, con una financiación superior a los 8.000 millones de euros”<sup>154</sup>. A través de este instrumento crediticio, el Gobierno de España ofrecía a los Gobiernos, instituciones y empresas de los PVD financiación concesional que se vincularía en una parte a la adquisición de bienes y servicios producidos por empresas españolas. El FAD fue reformado en 2010, y dividido en dos Fondos, el primero, FONPRODE, destinado a la cooperación; y el segundo, el FIEM (Fondo de Internacionalización de la Empresa), un instrumento de política comercial al que dedicaremos un apartado específico en capítulos posteriores (Plan Director de Cooperación, en adelante, PD: 2009-2012).

(b) Las empresas como actores de la cooperación al desarrollo, reconocido en la Ley de Cooperación al Desarrollo (artículo 31), siempre bajo las recomendaciones hechas por el CAD (OCDE) relativas al papel de la

---

<sup>152</sup> Rana K. (2000): *Diplomacia Interior*, pps. 96-127 y 144-48.

<sup>153</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2003): *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) para 2003*, p. 39.

<sup>154</sup> *Idem*, 39.

cooperación al desarrollo, en apoyo de la expansión del sector privado como motor de progreso en el país objeto de la ayuda. Entre las acciones a realizar por las empresas y organizaciones empresariales se encuentra la formación del capital humano, la transferencia de conocimientos empresariales, transferencia de tecnología, la creación y desarrollo de infraestructuras y servicios sociales, el impulso al asociacionismo empresarial, etc<sup>155</sup>. En este sentido, el desarrollo de la Responsabilidad Corporativa ha adquirido una especial importancia.

- (c) El impulso a la colaboración en el marco de la asociación “Partenariado Sector Público-Privado” (en adelante, PPP), al amparo de los Objetivos del Milenio en el apartado de lucha contra la pobreza. Entre las áreas a desarrollar por los PPP se encuentran el impulso a la creación de empleo en la PVD, al desarrollo local y la cohesión social.
- (d) De forma indirecta, a través de la creación de relaciones entre el Gobierno de España (o en su caso las CC.AA y los EE.LL responsables de la cooperación al desarrollo) y las autoridades y el tejido social y empresarial del país receptor de la ayuda. También, la experiencia adquirida por las empresas españolas en los sectores en los que está volcado la cooperación al desarrollo (sanidad, educación, medio ambiente, transporte, el sector eléctrico) puede facilitar la presencia de empresas españolas sobre el terreno, en proyectos posteriores.

Durante la última década, las CC.AA y los Entes Locales (en adelante, EE.LL) han desplegado una importante acción exterior a través de la cooperación al desarrollo (ver Cuadro 15). El carácter descentralizado del Estado español ha hecho que los entes subnacionales como las CC.AA, dirijan sus esfuerzos en cooperación a través de dos vías: (i) financiando y apoyando programas y proyectos implementados por otros actores (ONGS...); y, (ii) como agentes directos de la cooperación internacional desarrollando múltiples proyectos y

---

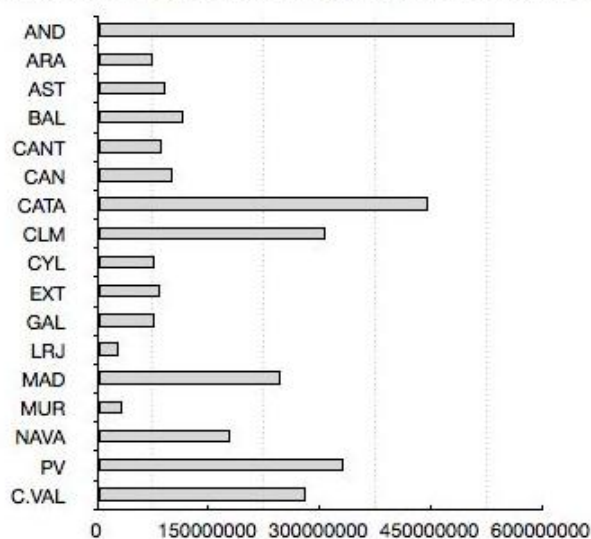
<sup>155</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2009): Plan Director de Cooperación 2009-2014.

programas en los países objeto de ayuda<sup>156</sup>. A mayor abundamiento, la responsabilidad que las CC.AA tienen sobre políticas vinculadas al desarrollo de las sociedades (educación, sanidad, vivienda, agua, etc.) les ha permitido adquirir una experiencia muy útil a la hora de implementar proyectos en los PVD.

**Cuadro 15. Distribución de la AOD por CC.AA (2000-10)**

AOD (BILATERAL BRUTA)	TOTAL
ANDALUCÍA	563246903
ARAGÓN	74088600
ASTURIAS	92591015
BALEARES	116811264
CANTABRIA	86626393
CANARIAS	101454693
CATALUÑA	447817130
CASTILLA LA MANCHA	308861550
CASTILLA Y LEÓN	77029787
EXTREMADURA	84796496
GALICIA	76868503
LA RIOJA	30087000
MADRID	248374785
MURCIA	33248928
NAVARRA	178599574
PAÍS VASCO	331824355
C. VALENCIANA	281703249
TOTAL	3134030225

**Cuadro XX. Distribución de la Ayuda por CC.AA (2000-2010)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos PACI (2000-2010).

La coordinación interinstitucional en materia de cooperación al desarrollo (realizada por la Secretaria de Estado de Cooperación -dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación-, las CC.AA y los EE.LL) se ha desarrollado a través de los siguientes cauces<sup>157</sup>:

- (a) La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (creada en 2004) de la que penden dos subcomisiones, una específica para las CC.AA y otra para los EE.LL.

<sup>156</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2005): Plan Director de Cooperación Española 2005-2008.

<sup>157</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2007): Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) para 2007, p. 104.



- (b) La Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo (creada en 2009), donde se previó la participación y coordinación de las CC.AA en la política de Cooperación a desarrollar por España<sup>158</sup>.
- (c) La participación de las CC.AA y los EE.LL en las Comisiones Mixtas de Cooperación.
- (d) La celebración de convenios de colaboración AGE, CC.AA y EE.LL para la implementación de intervenciones en diferentes proyectos.
- (e) La cofinanciación de programas y proyectos con los entes subnacionales; y otras actuaciones, tales como el intercambio de información, etc.

Los principios en base a los cuales se fundamenta la cooperación entre la AGE, CC.AA y EE.LL son los siguientes: (i) colaboración interinstitucional, (ii) la complementariedad, es decir, la búsqueda de sinergias entre Administraciones que mejore el impacto de las acciones de cooperación, (iii) la calidad de la ayuda a través de la planificación, la mejora de la coordinación, la idoneidad de los instrumentos utilizados y la evaluación de los mismos. Con todo, la cooperación entre Administraciones continúa siendo uno de los elementos de mejora, constituyendo una de las recomendaciones hechas en el marco de la Evaluación del II Plan Director 2005-2008<sup>159</sup> (PD 2009-2014: 10).

Finalmente, el tipo de cooperación desplegada por las CC.AA puede ser bilateral (región-región/municipio/país) o multilateral dirigida a organismos internacionales de carácter multilateral. Para examinar la relación entre la diplomacia económica y la cooperación al desarrollo, nos centraremos en la cooperación bilateral de las CC.AA.

---

<sup>158</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2010): Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) para 2010, p. 23.

<sup>159</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2008): Plan Director de Cooperación 2009-2014, p.10.

**4.4.3.1. Análisis por CC.AA de la relación entre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y las exportaciones al país receptor de la AOD.**

A continuación, investigaremos si la AOD realizada por las CC.AA ha aumentado las relaciones comerciales de la región hacia los países beneficiarios de la Ayuda. Para ello, procederemos a calcular los coeficientes de correlación (es decir, la dependencia lineal entre ambas variables) entre la AOD emitida entre 2000 y 2010 por las CC.AA y las exportaciones realizada por esas mismas regiones, para ese mismo periodo, a las zonas geográficas prioritarias de la cooperación al desarrollo de las regiones españolas: América Central y Caribe, América del Sur, Oriente Medio, África Subsahariana, Norte de África, y muy en menor medida, Asia- Pacífico<sup>160</sup>. Los datos de la AOD pertenecen a las series elaboradas por el MAEC mientras que las exportaciones regionales pertenecen al MINECO. Las correlaciones existentes entre la AOD y las exportaciones se observa en la siguiente tabla:

**Cuadro 16. Correlaciones por CC.AA AOD- Exportaciones**

	<b>AOD-EXP</b>
ANDALUCIA	0,939
ARAGÓN	0,869
ASTURIAS	0,526
BALEARES	0,003
CANTABRIA	0,421
CANARIAS	0,824
CATALUÑA	0,826
CASTILLA LA MANCHA	0,672
CASTILLA Y LEON	0,493
EXTREMADURA	0,957
GALICIA	0,774
LA RIOJA	0,690
MADRID	0,701
MURCIA	0,654
NAVARRA	0,917
PAÍS VASCO	0,747
C. VALENCIANA	0,638

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del MINECO, MAEC.

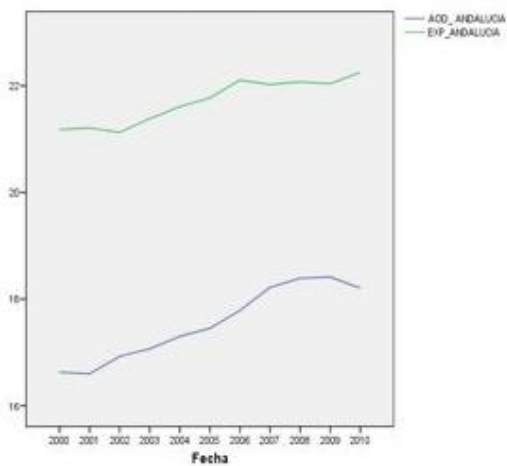
<sup>160</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2004): Plan Anual de Cooperación Internacional Española- PACI.

De los resultados que arroja el cuadro, se observa que para la mayoría de CC.AA existe una correlación positiva muy fuerte entre la AOD y las exportaciones hacia las áreas objeto de la Ayuda. Es decir, una relación positiva entre el volumen de AOD y las exportaciones destinadas al país beneficiario de la AOD. Las únicas CC.AA donde la dependencia lineal no es tan clara son: Baleares (con una correlación casi inexistente), Cantabria y Castilla y León (con correlaciones significativas pero no fuertes).

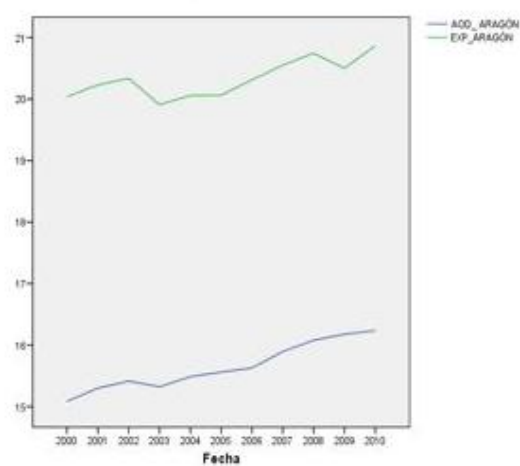
A la vista de estos datos podríamos concluir que, para la mayoría de las regiones, al aumentar la AOD se incrementan las exportaciones, mejorando con ello las relaciones comerciales. Esto queda también reflejado en los gráficos de secuencia de las series utilizadas anteriormente, y que a continuación se detallan. Donde vemos que las tendencias de las series observadas por cada CC.AA siguen la misma dinámica: cuando crece la AOD aumentan las exportaciones; y lo contrario, cuando caen las exportaciones también bajan las AOD.

**Cuadro 17. Gráficos Secuencia por CC.AA (2000-10)**

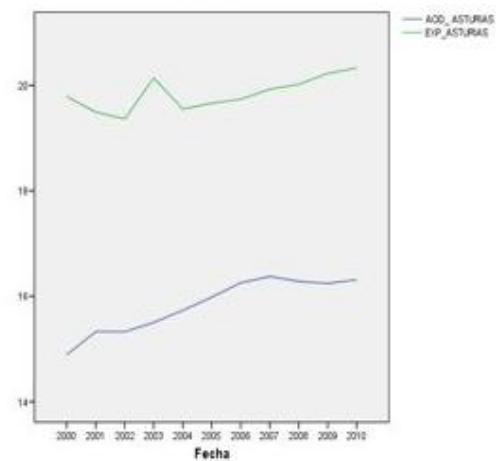
**Gráfico 1. Gráficos de Secuencia Andalucía (2000-10)**



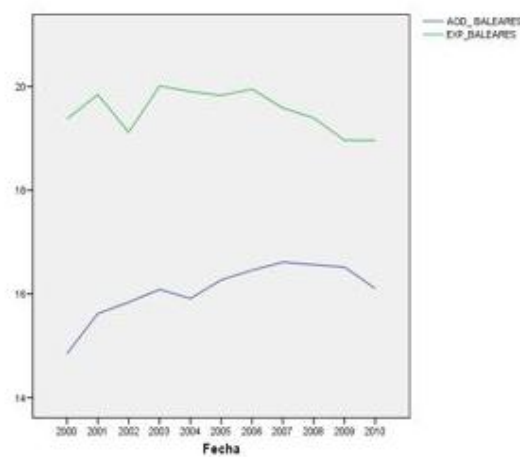
**Gráfico 2. Gráficos de Secuencia Aragón (2000-10)**



**Gráfico 2. Gráficos de Secuencia Asturias (2000-10)**

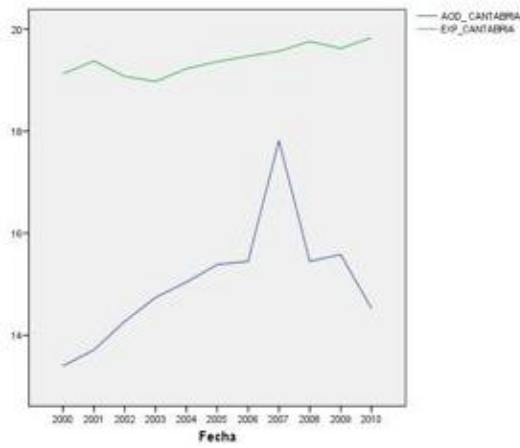


**Gráfico 2. Gráficos de Secuencia Baleares (2000-10)**

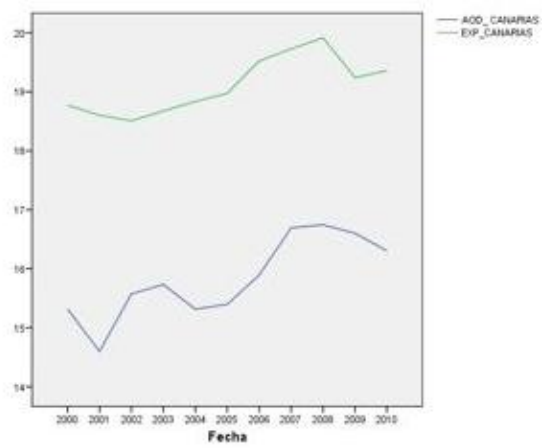


INNOVACIONES DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA: ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO (2000-12)

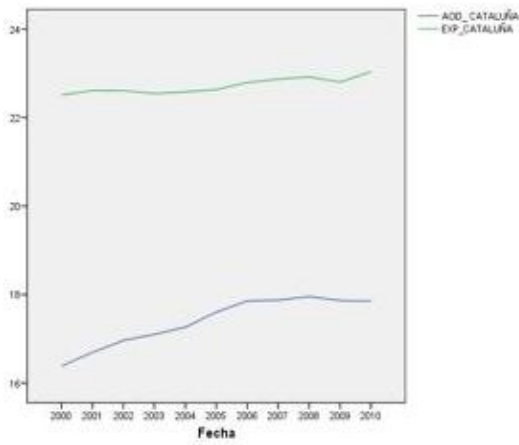
**Grafico 1. Gráficos de Secuencia Cantabria (2000-10)**



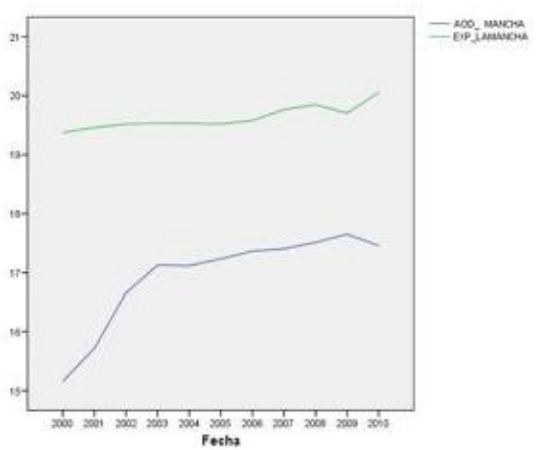
**Grafico 2. Gráficos de Secuencia Canarias (2000-10)**



**Grafico 2. Gráficos de Secuencia Asturias (2000-10)**

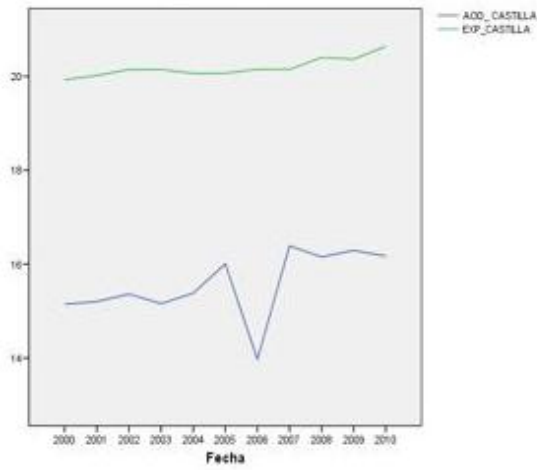


**Grafico 2. Gráficos de Secuencia CLMancha (2000-10)**

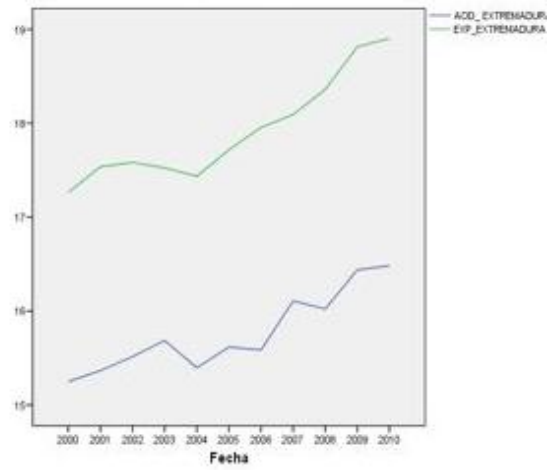


INNOVACIONES DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA: ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO (2000-12)

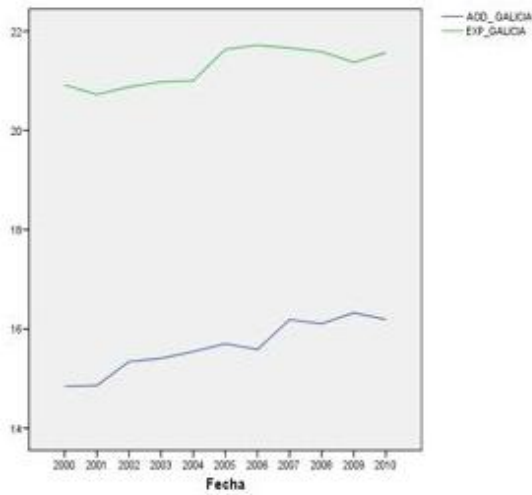
**Grafico 1. Gráficos de Secuencia CyLeón (2000-10)**



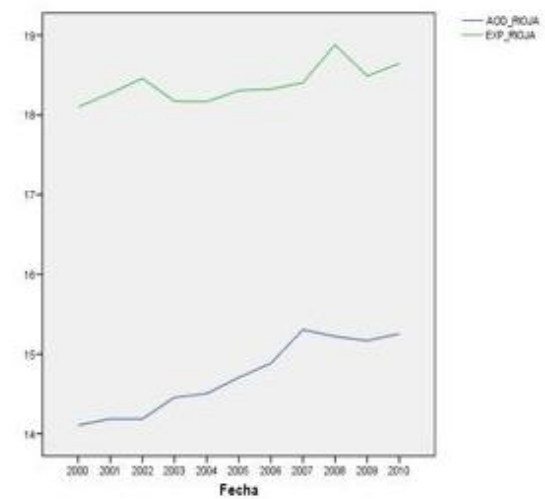
**Grafico 2. Gráficos de Secuencia Extremadura (2000-10)**



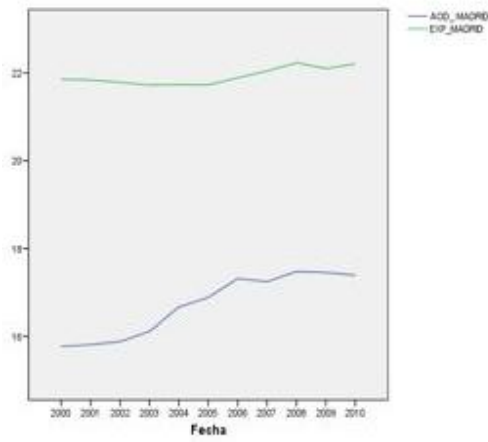
**Grafico 2. Gráficos de Secuencia Galicia (2000-10)**



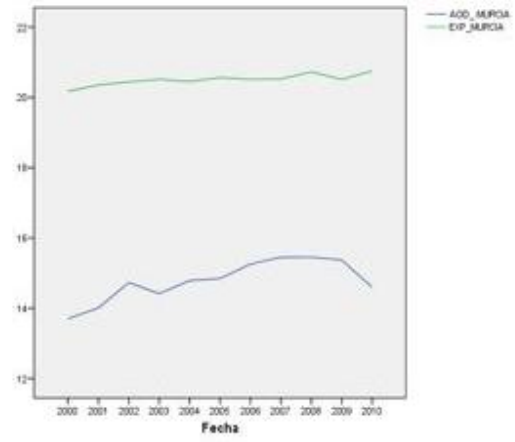
**Grafico 2. Gráficos de Secuencia La Rioja (2000-10)**



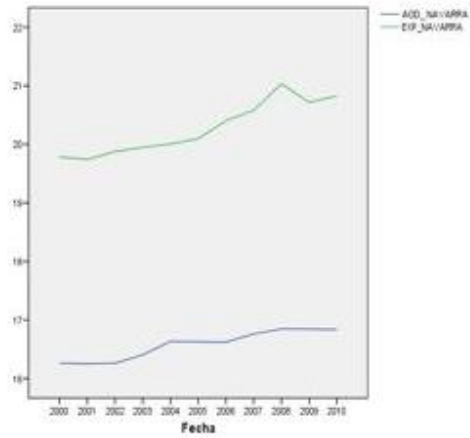
**Grafico 1. Gráficos de Secuencia Madrid (2000-10)**



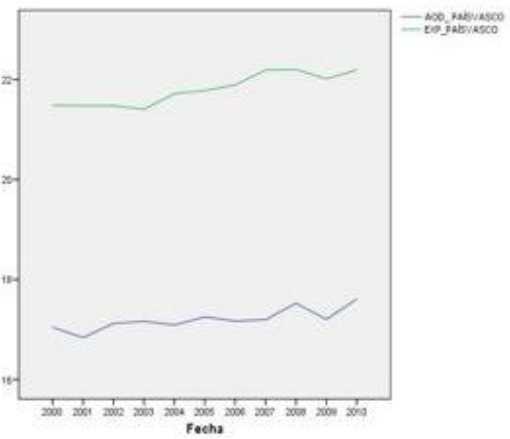
**Grafico 2. Gráficos de Secuencia Murcia (2000-10)**



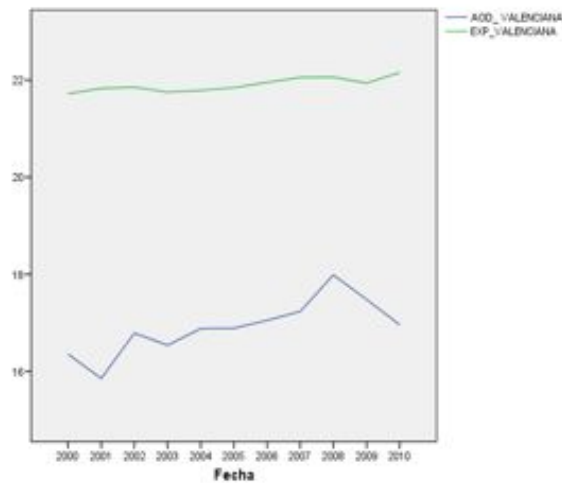
**Grafico 2. Gráficos de Secuencia Navarra (2000-10)**



**Grafico 2. Gráficos de Secuencia País Vasco (2000-10)**



**Grafico 1. Gráficos de Secuencia C. Valenciana (2000-10)**



Tal y como señalamos al analizar los datos del cuadro de correlaciones entre AOD y Exportaciones, las únicas CC.AA donde la dependencia lineal de ambas variables se quiebra, son las Islas Baleares, Castilla y León y Cantabria. Ello implica el que en los gráficos de secuencia para los casos de Cantabria y Castilla y León, se observe una ruptura en la tendencia lo que demuestra la baja correlación entre ambas variables. Mientras que en el caso de Baleares, la quiebra en la tendencia se registra en la última etapa investigada, 2009-2010, donde la AOD baja mientras las exportaciones mantienen una tendencia constante.

Los gráficos de secuencia de la mayoría de CC.AA arrojan un elemento más para el análisis que debe ser subrayado: entre 2009 y 2010, en Andalucía, Canarias, Asturias, Castilla la Mancha, Galicia, Madrid, Murcia, Valencia y Navarra se produce una quiebra en la similar tendencia entre AOD y exportaciones, bajando (en todos los casos) la AOD mientras que su nivel de exportaciones se mantiene constante cuando no aumenta. La razón puede deberse a que la efectividad de la AOD respecto al aumento de las exportaciones se produce durante los primeros años de su puesta en marcha, es decir, en una primera etapa en la que las empresas de sus regiones están abriendo mercado en esos países receptores de la Ayuda; perdiendo, con el paso de los años efectividad la AOD en materia de diplomacia económica una vez consolidada la posición comercial de las empresas en dichos países. Lo que podría explicar la ruptura de tendencia.

Debido a que no disponemos de suficientes datos de la AOD, no podemos medir si hay o no un problema de correlación serial, y en consecuencia nos es imposible comprobar si existe una relación de causalidad entre ambas variables (AOD y Exportaciones) o si hay otras variables que explican la fuerte correlación registrada. No obstante, el análisis realizado detecta una correlación muy fuerte entre ambas variables que deja la puerta abierta a nuevas investigaciones que profundicen en el posible vínculo entre la diplomacia económica y la cooperación al desarrollo en España.



## 4.5. La diplomacia económica indirecta de las CC.AA.

### 4.5.1. La Conferencia de Presidentes Autonómicos.

Constituida el 28 de octubre de 2004, la Conferencia de Presidentes (en adelante, CP) representa el máximo órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno central y las CC.AA (Artículo 1. Reglamento Interno de la CP)<sup>161</sup>. Este tipo de foros de coordinación al más alto nivel es común en los países descentralizados, siendo habitual en Alemania, Austria, Suiza, Italia<sup>162</sup> y Canadá.

La CP está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y los 17 Presidentes de los Gobiernos Autonómicos y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Además del Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes también han participado en sus reuniones. La asistencia es indelegable pudiendo acudir en calidad de asesor, el consejero regional del tema que específicamente se vaya a tratar en la CP. La periodicidad es anual, compromiso por otro lado incumplido. Con todo, dada la naturaleza de los asuntos a tratar, el Gobierno central podrá convocar sesiones extraordinarias. La petición de convocatoria de reunión puede ser también realizada por los Gobiernos autonómicos siempre y cuando sea propuesto por al menos un tercio de las CC.AA. Hasta el momento, se han celebrado 5 CP: (a) constitución de la Conferencia, el 28 de octubre de 2004; (b) 19 de septiembre de 2005; (c) 11 de enero de 2007; (d) el 14 de diciembre de 2009; y (e) el 2 de octubre de 2012.

Las funciones de la Conferencia son la de “debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de

---

<sup>161</sup> BOE. Ministerio de Política Territorial (2009): Reglamento Interno de la Conferencia de Presidentes. Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20388.pdf>

<sup>162</sup> Italia cuenta con una Conferencia Estado- Regiones desde 1983 y al mismo tiempo que los territorios cuentan con un foro de coordinación horizontal de Presidentes Regionales.

importancia relevante para el Estado de las Autonomías, que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico” (Artículo 2.1. Reglamento interno de la CP). La CP podrá crear comisiones o grupos de trabajo para asuntos de interés común, y previo a la celebración de las sesiones de la CP se creará un Comité preparatorio para el examen de los asuntos que se elevarán a la CP. Estos Comités preparatorios son coordinados por el actual Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al que asistirán en nombre de las CC.AA los consejeros regionales designados a tal efecto por los Presidentes/as autonómicos.

La CP puede adoptar acuerdos o recomendaciones que tendrán consideración de compromisos políticos. Los acuerdos sólo se logran por consenso de todos los miembros, mientras que las recomendaciones se adoptarán por el Presidente del Gobierno y dos tercios de los Presidentes Autonómicos.

De cara a la acción exterior económica de las CC.AA han sido pocas las iniciativas aprobadas por la CP, siendo, en todo caso, las siguientes:

- (a) El Acuerdo de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) de 2004, logrado en la primera CP celebrada el 28 de octubre de 2004.
  
- (b) Aprobación del Documento sobre Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (I+D+i) durante la tercera CP, celebrada el 11 de enero de 2007. En el mismo se acordaba una distribución equilibrada, en términos regionales, de infraestructuras de investigación entre todos los territorios. Este acuerdo fue posteriormente refrendado por el Consejo de Ministros. Como veremos más en detalle en el capítulo sobre diplomacia económica local, las estrategias de identificación de un territorio con una actividad concreta (ciudad logística, industrial, turismo, etc.) contribuyen a mejorar las posibilidades de atracción de inversión y localización empresarial. Así, la dotación de parques científicos tecnológicos son un claro ejemplo de singularización, que contribuyen a ampliar las expectativas de desarrollo

económico de los territorios gracias a la atracción de inversiones extranjeras y la captación de capital humano cualificado.

- (c) Acuerdo para la creación de la Conferencia Sectorial de Inmigración, durante la tercera CP del 11 de enero de 2007. El objetivo a afrontar por esta Conferencia de interés para la presente investigación, fue la participación de las CC.AA en los Consejos de Ministros de la UE que versen sobre la inmigración y la participación de las CC.AA en el control de los flujos migratorios. La incidencia económica exterior de esta CS será tratada posteriormente.
- (d) Declaración apoyando las prioridades establecidas por el Gobierno central sobre la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea, celebrada durante el primer semestre de 2010. Apoyo institucional relevante de cara a una importante presidencia española de la UE encargada, entre otras, de poner en marcha el nuevo entramado institucional auspiciado en el Tratado de Lisboa.

La Presidencia española de la UE en 2010 se celebró en un contexto de dura crisis económica en la UE, y puso a prueba la cooperación intergubernamental en el combate contra la crisis entre las instituciones europeas, los Estados miembros y los entes subnacionales. Dado su peso económico y competencias legislativas, el papel a jugar por los entes subnacionales en la solución a la crisis era y sigue siendo determinante; recordemos que (i) el 70% de la legislación comunitaria la ejecutan las regiones y 95.000 entidades territoriales tienen competencias sobre materias clave para el desarrollo económico, como por ejemplo, la educación, la ordenación del territorio, políticas de empleo; (ii) desde el punto de vista macroeconómico, las entidades territoriales representaban (datos de 2009) el 16% del PIB de la UE a 27; un tercio del gasto público; dos tercios de la totalidad del gasto de inversiones públicas; y el 56% del empleo público.

La Presidencia española de la UE dio un paso importante en la consolidación de la Gobernanza Multinivel, entendida esta como “la acción coordinada de la

Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea”<sup>163</sup>. Desde el punto de vista de la diplomacia económica territorial, la gobernanza multinivel abre nuevos espacios de acción aún no investigados por la literatura. Pero los ámbitos de promoción e influencia en las decisiones de política económica europea, existen. Un buen ejemplo de ello es la recomendación, hecha por el Comité de las Regiones (en adelante, CdR) durante la Presidencia española, de que los territorios participaran en el desarrollo del Plan Europeo de Recuperación Económica (en adelante, PERE) aprobado por la Comisión Europea en diciembre de 2008. Igualmente, la Cumbre de Cáceres sobre “Cooperación Territorial en Europa” acordó la potenciación de la dimensión económica de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial instando a las regiones a colaborar en el impulso empresarial, el empleo, el transporte, el turismo y el desarrollo sostenible.

Por otra parte, el Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel, presentado en el V Diálogo Territorial sobre el crecimiento y el empleo (Mallorca, enero de 2010) el CdR recomendaba a la Comisión y el Consejo Europeo, entre otras, las siguientes cuestiones relativas a la Gobernanza Multinivel: (i) la sistematización del impacto territorial de las políticas comunitarias, con la implicación “desde la fase inicial de la decisión política, de los distintos agentes interesados, logrando con ello incluir las repercusiones económicas, sociales y medioambientales de las propuestas relativas a los territorios de la Unión”, y (ii) el establecimiento de Pactos Territoriales Europeos que asocien de forma voluntaria a diferentes territorios para adaptar la aplicación de los grandes objetivos políticos y económicos de la UE (Libro Blanco del CdR, 2009). Elementos todos ellos que afectan a la diplomacia económica de los territorios, insistimos, aún pendiente de investigar por la literatura.

La última reunión celebrada el 3 de octubre de 2012 sirvió para lanzar a través de una declaración conjunta del Gobierno de España y los Gobiernos

---

<sup>163</sup> Comité de las Regiones (2009): Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel, pps.1-10.

regionales su compromiso con la estabilidad presupuestaria y el cumplimiento de los objetivos de déficit público establecidos por Bruselas.

#### **4.5.2. La Conferencia de Asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE).**

La CARUE es el foro de cooperación multilateral y horizontal por excelencia entre la Administración General del Estado (AGE) y las CC.AA sobre la política comunitaria. Esta CS fue constituida en 1988<sup>164</sup> e institucionalizada posteriormente gracias al acuerdo del 29 de octubre de 1992, y completado en 1994 con la ampliación de su ámbito competencial<sup>165</sup>. Gracias a la Ley 2/1997, de 13 de marzo, la denominada por entonces Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) adquirió carácter legal<sup>166</sup> reconociéndose como mecanismo estable de intervención de las CC.AA en la elaboración y ejecución del Derecho comunitario y su participación en la construcción europea. La Ley 2/1997 reconoció también la posibilidad de crear comités bilaterales de cooperación AGE-CC.AA, cuando determinadas políticas comunitarias afectasen exclusivamente a una determinada región. En 2010, en el marco de la Presidencia Española de la UE, y en la sede del Comité de las Regiones (Bruselas), la denominada hasta entonces CARCE acordó modificar su nombre al de Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE).

Al igual que los Reglamentos de otras CS, la CARUE está compuesta por el Ministro/a de Administraciones Públicas, que la preside, el Secretario de Estado de Política Exterior, el Secretario de Estado para la Unión Europea y el de Política Territorial; y del lado de las CCAA, los Consejeros/as autonómicos responsables de los asuntos a tratar en dicha Conferencia.

---

<sup>164</sup> Ruiz Robledo, A. (2006): La presencia de las Comunidades Autónomas en las organizaciones internacionales, pps. 139-163.

<sup>165</sup> Roig Molés, E. (2004): La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2004, pps. 34-56.

<sup>166</sup> Pérez Calvo (2010): Estado Autonómico, Unión Europea y mundialización, p.30.

En 1996 las CC.AA acordaron con la AGE su participación de las primeras en 55 Comités que desarrollan su actividad bajo el abrigo de la Comisión, número que fue ampliado a 95, en 2002<sup>167</sup>. En 2004, la CARUE abrió definitivamente las puertas a la participación de las CC.AA en 4 formaciones del Consejo de la UE: (i) El Consejo de Ministros de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; (ii) Agricultura y Pesca; (iii) Educación, Juventud y Cultura; (iv) Medio Ambiente. En 2009, se amplió la representación autonómica al Consejo Europeo de Ministros de Competitividad en lo que afectara a temas de Consumo. El Acuerdo de 2004 supuso la creación de la Consejería de Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la UE (REPER) con el nombramiento de dos consejeros autonómicos.

La representación de las CC.AA en los Consejos Europeos antes mencionados, se materializa con la participación de un Consejero autonómico en representación de todas las CC.AA en los asuntos que afecten a sus competencias. Por su parte, el Consejero representante se compromete a informar y poner a disposición del conjunto de las CC.AA la documentación sobre el tema en cuestión, el estado de la negociación y a consensuar una posición común con el resto de CC.AA afectadas<sup>168</sup>. El representante autonómico es miembro de pleno derecho de la Delegación española y puede solicitar el uso de la palabra en el Consejo, siempre y cuando exista una posición común de las CC.AA y afecte a sus competencias.

Merece la pena que nos detengamos por unos instantes en el proceso de creación de una posición común por parte de las CC.AA. El representante autonómico lidera la coordinación de los trabajos previos a la celebración del Consejo Europeo: gestiona las aportaciones autonómicas a los puntos del orden del día del Consejo; envía los documentos a las CC.AA y las aportaciones hechas por éstas al respecto y elabora una posición común entre las regiones.

---

<sup>167</sup> Idem, pps. 143-44.

<sup>168</sup> Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (2006): Guía de Buenas Prácticas para la Aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la UE.

Las “posiciones comunes” alcanzadas por las CC.AA tienen un peso político específico dado que el Estado se compromete a utilizarlas como base en la fijación de la posición inicial del Estado en las negociaciones abiertas en el ámbito europeo. Todo el proceso de elaboración de las “posiciones comunes” cuenta con el apoyo de la Consejería Autonómica de la REPER, las delegaciones en Bruselas de las CC.AA y un representante del Ministerio de Administraciones Públicas. Así, desde 2005, en lo que respecta al Consejo de Medio Ambiente, se han elaborado 27 posiciones comunes por parte de las CC.AA sobre asuntos diversos, con fuerte impacto económico. Entre otras, la reivindicación del papel de las regiones en el combate contra el cambio climático y el apoyo a la Estrategia de Lisboa (Oviedo, 2005); el respaldo a la propuesta LIFE+ relativa a la creación de un nuevo instrumento financiero para la protección del medio ambiente y la solicitud de mejorar, entre otras cuestiones, su gobernanza, precisar mejor las prioridades estratégicas del instrumento y el aumento de su presupuesto (Barcelona, 2005); el posicionamiento positivo de las CC.AA sobre la Información elaborada por la Comisión Europea sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE (Madrid, 2005); la preocupación manifestada por las CC.AA (Toledo, 2006) sobre los elevados costes de financiación que supondría la implementación de la Estrategia Marina; las propuestas para incluir excepciones a las regiones ultraperiféricas e insulares a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modificaba la Directiva 2003/87/CE que incluía las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (Bilbao, 2007); y la petición de incluir la fiscalidad ambiental a la hora de lograr los objetivos de conservación de la biodiversidad en el marco de la Red Natura 2000 y su respaldo financiero (Bilbao, 2009).

#### **4.5.3. Las Conferencias Sectoriales.**

Junto a la CP, las Conferencias Sectoriales (en adelante CS) son el principal cauce institucional de participación indirecta de las CC.AA. Las funciones de estos foros de coordinación son (a) el intercambio de información entre instituciones; (b) el debate y la participación en la elaboración de los proyectos

normativos del Estado; (c) el debate y la participación en la elaboración de la posición española en los asuntos comunitarios o internacionales que afecten a las competencias de las CC.AA; (d) el debate y adopción de planes y programas de actuación; (e) el debate y adopción de acuerdos sobre criterios de distribución de créditos presupuestarios estatales.

En la actualidad, existen 39 Conferencias Sectoriales, de las que hemos considerado susceptibles de poder contar con acciones de diplomacia económica, las siguientes (ver Cuadro 18):

**Cuadro 18. Conferencias Sectoriales con Incidencia sobre la Diplomacia Económica Estatal y de las Regiones**

NOMBRE DE LA CONFERENCIA SECTORIAL	FECHA CREACIÓN O PRIMERA REUNIÓN	TOTAL REUNIONES 1981/2012
Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA	01/07/1981	82
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural	28/07/1983	147
Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios	15/06/2000	121
Conferencia Sectorial de Turismo	06/07/1984	23
Conferencia Nacional de Transportes	14/06/1988	14
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	29/11/1988	49
Conferencia Asuntos Relacionados con la UE	22/12/1988	55
Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación Territorio	10/03/1993	4
Conferencia Sectorial de Industria y Energía	14/04/1993	15
Conferencia Sectorial de Pesca	29/09/1994	47
Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios	15/06/2000	75
Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME)	14/05/1997	16
Conferencia Sectorial en Ciencia y Tecnología	24/02/2005	1
Conferencia Sectorial Telecomunicaciones y Sociedad de la Información	26/10/2005	5
Conferencia Sectorial de la Inmigración	09/07/2008	6



NOMBRE DE LA CONFERENCIA SECTORIAL	FECHA CREACIÓN O PRIMERA REUNIÓN	TOTAL REUNIONES 1981/2012
Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional al Desarrollo	28/10/2009	3
Conferencia Sectorial de Energía	11/05/2011	2

**Fuente:** Elaboración propia a partir datos MINHAP (actualizado: abril 2012)

La lectura de los datos arroja un funcionamiento dispar entre las CS, con Conferencias ya asentadas cuya convocatoria es regular (por ejemplo, la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural) mientras otras, como es el caso de la Conferencia Sectorial en Ciencia y Tecnología, sólo se ha reunido una única vez, en 2005, para formalizar su creación. En términos agregados el funcionamiento de las CS es estable, entre 1 y 2 reuniones al año de medio.

En las tres últimas décadas, las Conferencias más activas son la CS de Agricultura y Desarrollo Rural (147 reuniones desde 1981), el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios (121 reuniones durante el mismo periodo), el Consejo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios (75), la Conferencia de Asuntos Relacionados con la UE (55), la Conferencia Sectorial de Pesca (47) y, más recientemente, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (49).

El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA (82 reuniones entre 1981 y 2012) ha ido creciendo en importancia y en regularidad en la convocatoria de sus reuniones, como foro predilecto de coordinación de las políticas fiscales Estado y CC.AA; muy especialmente, como posteriormente trataremos, a partir de la entrada de España en el euro y la consiguiente exigencia de cumplir con los objetivos de déficit y deuda pública fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (en adelante, PEC).

Como puede observarse, la característica que identifica a las CS con un funcionamiento más consolidado son aquellas relacionadas con temas relacionados con la UE. El proceso de transferencia de competencias hacia las

instituciones comunitarias ha hecho que se fortalezcan por parte del sector público español cauces de cooperación multilateral (como las CS) en donde todas las voces institucionales, especialmente las CC.AA, son escuchadas y participan en la toma de decisiones. Buena prueba de ello es que las dos CS con más reuniones a sus espaldas sean la CS de Agricultura y la CS de Pesca, dos políticas cedidas enteramente a Bruselas. Como botón de muestra, baste subrayar que los Consejos Consultivos de Política Agrícola Común y el de Pesca se encargan de hacer efectiva la participación de las CC.AA en los asuntos comunitarios, tanto en su “fase ascendente de formación de la voluntad del Estado en el seno de la UE, como en la descendente, de aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones” (Artículo 8.2. de los Reglamentos de la Conferencias Sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural, y la CS y de Pesca)<sup>169</sup>.

#### **4.5.3.1. Conferencia Sectorial de Industria y la Conferencia Sectorial de Inmigración.**

En la presente investigación definimos la diplomacia económica regional como el conjunto de acciones desarrolladas por las regiones para promover sus intereses económicos. En este sentido, acciones como evitar, por ejemplo, la deslocalización del sector industrial de la automoción de su territorio las consideraremos acciones de diplomacia económica regional. Y si esa defensa se realiza por parte de las CC.AA y el Ministerio de Industria a través de la CS de Industria y Energía, tal y como sucedió entre 2009 y 2010, y que fructificó en una acción concertada entre Administración General del Estado (AGE) y las CC.AA ante las empresas del sector del automóvil y la aprobación de un Plan de Integral de Apoyo al sector de la Automoción (en adelante, PIA), como así ocurrió, también podemos considerar que estamos ante una acción de diplomacia económica regional/ nacional.

De igual forma, la constitución de la Conferencia Sectorial de la Inmigración derivada de los acuerdos de la Conferencia de Presidentes (2007) y la

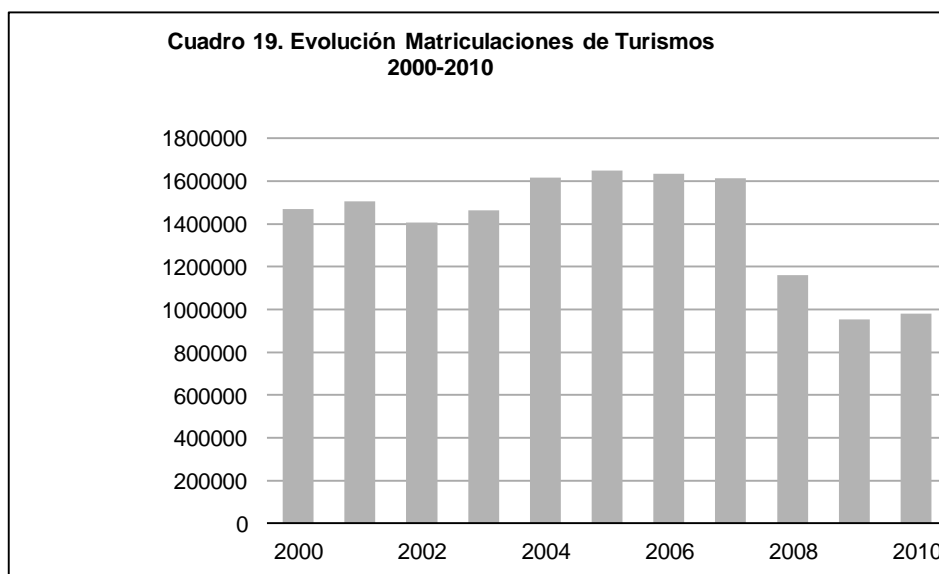
---

<sup>169</sup> Ministerio de Administraciones Públicas (2006): Reglamentos de las Conferencias Sectoriales Textos Comparados, pps.1 -200.

participación de las CC.AA a través de ella en el conocido Sistema de Cupos, puede ser considerada una acción de diplomacia económica regional por dos motivos: (a) captación de talento para la realización de actividades profesionales, (b) participación de las CC.AA en la definición del flujo de entrada y salida de inmigrantes de sus respectivos territorios. A estos dos ejemplos dedicaremos las siguientes líneas.

#### **4.5.3.1.1. La crisis del sector de la automoción y la Conferencia Sectorial de Industria.**

A partir del año 2008, el sector de la automoción viene sufriendo una crisis debida a la caída en la venta de turismos (ver Cuadro 19), que pone en riesgo la pervivencia de la industria del automóvil en España. El momento que analizaremos de esta crisis corresponde al año 2008 y 2009, por ser la fase de actuación realizada entre Gobierno de España y CC.AA. Así, la importancia del sector de la automoción está fuera de toda duda: en 2009, representaba cerca del 6% del PIB español, y daba empleo directo e indirecto (industria auxiliar) a más de 300.000 personas con una contribución positiva a la deficitaria balanza comercial española. El riesgo de cierre y/o deslocalización industrial del sector puso en alerta a las regiones que albergaban las plantas de fabricación: Cataluña, País Vasco, Madrid, Aragón, Valencia, Andalucía, Castilla y León, Navarra y Galicia.



Fuente: Elaboración propia a partir datos Ministerio Industria.

Durante el segundo semestre de 2008, el Gobierno central (a través del entonces Ministerio de Industria, Comercio y Turismo) coordinó junto a las CC.AA afectadas y los agentes sociales del sector, una estrategia en respuesta al anuncio de cierre planteado por las principales compañías de automoción localizadas en España. La CS de Industria y Energía fue el espacio de coordinación institucional de la respuesta, con el propósito, tal y como reconoció el Consejero de Economía de la Junta de Castilla, Tomás Villanueva, de que “España no se presente en los distintos centros de decisión del mundo con propuestas de diferentes características”<sup>170</sup>.

La estrategia de diplomacia económica planteada por las instituciones españolas se orientó en tres frentes:

(a) Unión Europea. Tal y como manifestó el propio Ministro de Industria, Comercio y Turismo, Miguel Sebastián, se impulsó un acuerdo en el Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 2008, que reconoció la importancia de la industria del automóvil europeo y la necesidad de coordinar una estrategia a nivel comunitario en su defensa. En este sentido, el punto 11 de la Resolución del Consejo acordó aumentar “las intervenciones del Banco Europeo de Inversiones por un importe de 30.000 millones de euros en 2009 y 2010, especialmente (...) en beneficio del sector del automóvil”; mientras que el punto 12 instaba a un esfuerzo “acrecentado y coordinado (...) donde medidas de apoyo a la demanda deben buscar un efecto inmediato, tener un límite temporal y centrarse en los sectores más afectados y los más importantes para la estructura de la economía (por ejemplo el sector del automóvil)”<sup>171</sup>.

(b) Interlocución del Ministerio y las CC.AA afectadas con los representantes de las compañías del sector localizadas en su territorio. El objetivo enunciado por el Gobierno, CC.AA y agentes sociales fue tratar de preservar el empleo

---

<sup>170</sup> ABC, diario. Declaraciones recogidas el 25 de noviembre de 2008.

<sup>171</sup> Consejo de la Unión Europea (2009): Conclusiones de la Presidencia, 11 y 12 de diciembre de 2008. pps.1-15.

y la producción del sector de la automoción en España. Así, se celebraron reuniones entre el Ministerio de Industria, la Xunta de Galicia y los responsables de PSA Peugeot-Citroen para analizar y articular planes de viabilidad en la región. Igual ocurrió con el resto de compañías, Nissan y Renault, en las regiones afectadas: Cataluña, Aragón y Castilla y León.

- (c) Elaboración de un Plan Integral de Automoción (en adelante, PIA). Aprobado en Consejo de Ministros del 13 de febrero de 2009, el PIA contó desde el inicio con la participación de las CC.AA en la CS de Industria, a través de la cual se canalizaron todas las propuestas que, en defensa del sector, plantearon las CC.AA. La consulta se extendió también a sindicatos y patronal del sector. A nivel de Gobierno de España, el PIA supuso un esfuerzo de coordinación interministerial al afectar, las medidas, a los Ministerios de Trabajo, Industria, Economía y Hacienda, Ciencia y Tecnología y Fomento. El PIA fue presentado a las CC.AA en el marco de la CS de Industria el 24 de febrero de 2009. Sin pretender entrar en profundidad en el contenido del PIA, al no ser objeto de la investigación, sólo mencionaremos que el reto del Plan fue mantener “las unidades productivas en España y afrontar planes de mejora de la competitividad que posicionen a la industria española en los segmentos de mercado prometedores”, como el del vehículo eléctrico. La dotación presupuestaria fue de 4.000 millones de euros (0,371% del PIB) situando a España en segunda posición en apoyo prestado por el sector público a la industria de la automoción, tras Francia. Las medidas incluidas en el PIA iban desde el impulso a la internacionalización y la diversificación del sector, la organización de misiones comerciales y asistencia a ferias para las empresas del sector a través del ICEX, y la creación de una Línea específica a través del ICO. También, se incluyeron rebajas en las cotizaciones a la Seguridad Social, ayudas directas a la I+D+i, el impulso al vehículo eléctrico y ayudas a las PYMES de la industria auxiliar.

El trabajo conjunto entre Administraciones y los agentes sociales, además del PIA, ayudaron a lograr que no sólo no se cerraran las plantas de fabricación,

sino que la mayor parte de ellas aseguraran nuevas cargas de trabajo. Los hechos más relevantes fueron:

- (a) La asignación del Audi Q3 a la planta de Seat en Martorell (con una estrecha colaboración entre el Ministerio y la Generalitat catalana, con múltiples reuniones y viajes de manera conjunta a Alemania, sede del centro de decisión de la compañía). La adjudicación del Audi Q3 permitió mantener la planta.
- (b) El Ford Focus C-Max en la planta de Almusafes, y la furgoneta NV 200 a la planta de Nissan en Barcelona.
- (c) El Opel Ampera a la fábrica de Opel en Figueruelas (fruto de múltiples reuniones entre el Ministerio de Industria, los Consejeros de Economía e Industria aragoneses, los sindicatos, etc. con la realización de viajes conjuntos de los dos Gobiernos a Alemania (sede de GM).
- (d) La Vitto eléctrica en la fábrica de Mercedes en Vitoria (resultado de trabajo conjunto con el Gobierno del País Vasco; durante la Presidencia española de la UE -primer semestre de 2010- el Presidente de Mercedes viajó al País Vasco y allí, Gobierno de España y vasco celebraron una reunión para tratar la viabilidad futura de la planta.
- (e) La producción de un nuevo modelo para la fábrica de Renault en Valladolid (fruto del trabajo conjunto AGE y la Junta de Castilla y León), y viajes a la sede central en Francia (aunque en esta ocasión, no se contó con presencia del Gobierno de Castilla y León).

**4.5.3.1.2. La acción exterior económica de las CC.AA: el caso del Régimen General y el Contingente, el papel de la Conferencia Sectorial de Inmigración.**

Durante los años de mayor afluencia migratoria, los dos principales mecanismos para la concesión de una autorización de residencia y trabajo al

extranjero que quería venir a España, que fueron el contingente y el régimen general.

El contingente de trabajadores extranjeros servía para una contratación programada, de un colectivo de trabajadores, que permitía procesos simultáneos de selección y contratación en los países de origen. En este sentido, fue el principal instrumento con el que la Administración pretendió canalizar una parte del flujo migratorio que llegaba a España procedente de diversos países. Junto con él, coexistió un procedimiento individual de concesión de autorizaciones a instancias de una empresa, conocido como régimen general, en donde la empresa o empleador en España, instaba la autorización de un extranjero residente en el exterior, ante la ausencia de trabajadores residentes que pudieran optar a un concreto puesto de trabajo.

En el procedimiento del contingente de trabajadores extranjeros, conocido también como cupo anual, el Gobierno de España aprobaba un listado de ocupaciones y un determinado número en cada una de ellas que, en el curso del año siguiente, se preveía que las empresas podrían necesitar cubrir con trabajadores extranjeros. En ese procedimiento de contingente también se preveía la contratación de trabajadores de temporada o campaña, en números significativos (veinte o treinta mil personas al año) para determinadas campañas agrícolas como la de la fresa en la provincia de Huelva o la de diferentes productos hortofrutícolas en la de Lleida.

En el procedimiento de elaboración del contingente, las empresas solicitaban cupos de trabajadores para determinadas ocupaciones, primero a nivel provincial y luego de CC.AA. Los Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas eran los encargados de remitir al Servicio Público de Empleo Estatal la propuesta autonómica del contingente. Esa propuesta era sometida a la consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración (formada por organizaciones sindicales, empresariales y la Administración) y aprobada definitivamente por un Acuerdo de Consejo de Ministros.

En ese procedimiento, primero de previsión de las necesidades de empleo y posteriormente, de selección y contratación de trabajadores, algunas Comunidades Autónomas tuvieron especial interés en influir y estar presentes.

Aunque el órgano formal donde se escuchaba la opinión de las CC.AA era el Consejo Superior de Política de Inmigración, cuyas funciones fueron asumidas más tarde por la Conferencia Sectorial de Inmigración, en realidad, la presencia y participación exterior de las Comunidades autónomas se ciñó a la Generalitat de Cataluña y, en menor medida, a la Junta de Andalucía, con diferentes modelos.

Las Oficinas Exteriores de la Generalitat de Cataluña fueron muy activas en dos países: Colombia y Marruecos. Esa actividad podríamos decir que se extendió incluso al ámbito diplomático, y llegó a propiciar la firma de Acuerdos entre los Servicios de Empleo de esos países y el Gobierno catalán que, aunque genéricos y, cuando menos, poco ortodoxos desde un punto de vista jurídico, suponían la plasmación de una voluntad de cooperación entre un Estado extranjero y una Comunidad Autónoma española, sin participación alguna del Gobierno central.

En el modelo de participación andaluz se dieron unas circunstancias muy diferentes. En primero lugar, el contingente era casi en exclusiva un asunto de interés concentrado en la provincia de Huelva y para trabajos temporales en las campañas de la fresa. Tras algunos ensayos de contratación en países europeos (Polonia, Rumania o Ucrania), donde el protagonismo en el contacto con las autoridades era casi en exclusiva de la Administración General del Estado, la contratación exterior se volcó mucho más en Marruecos. Además, a través de un programa de apoyo europeo, el Ayuntamiento de Cartaya y la Federación Provincial de Municipios, fueron los interlocutores de la autoridades marroquíes –no la Comunidad Autónoma, que se limitaba a estar presente- y protagonizaron, con una presencia también equilibrada de la Administración estatal, los procesos de selección y contratación de trabajadores. La existencia de una contratación legal, ordenada, en origen, el compromiso empresarial de asumir el coste del trayecto de ida del trabajador y proporcionar alojamiento en



condiciones adecuadas, terminaron por hacer de éste un procedimiento finalmente exitoso y satisfactorio para todas las partes, incluidos, claro está, los trabajadores.

Puede decirse por tanto que, desde un punto de vista de la relación internacional de las Comunidades Autónomas en el ámbito migratorio, salvo los casos comentados, fueron en general poco o nada activas. Solamente Cataluña tuvo interés en marcar su presencia en este ámbito y realizó algunas actuaciones. El criterio de presencia política prevaleció sobre el de la eficiencia del procedimiento ya que esa presencia autonómica, poco o nada ayudó a mejorar la selección, a agilizar procedimientos o a favorecer a su tejido productivo, porque toda esta labor era realizada con resultados razonables desde la Administración General del Estado.

También puede decirse que, en realidad, el contingente o cupo anual, desprovisto, a diferencia de cómo funciona en otros países, de su función de regulación exclusiva del conjunto de la contratación de trabajadores extranjeros, fue en realidad lo que la reforma de la Ley realizada en 2009 terminó por asentar en su Artículo 39<sup>172</sup>, una simple gestión colectiva de contrataciones en origen, con participación de diferentes agentes, pero no más operativa que el sistema de contratación individualizado instado por las

---

<sup>172</sup> Artículo 39. Gestión colectiva de contrataciones en origen.

1. El Ministerio de Trabajo e Inmigración, teniendo en cuenta la situación nacional de empleo, podrá aprobar una previsión anual de las ocupaciones y, en su caso, de las cifras previstas de empleos que se puedan cubrir a través de la gestión colectiva de contrataciones en origen en un período determinado, a los que sólo tendrán acceso aquellos que no se hallen o residan en España. Asimismo, podrá establecer un número de visados para búsqueda de empleo en las condiciones que se determinen, dirigidos a hijos o nietos de español de origen o a determinadas ocupaciones. La mencionada previsión tendrá en cuenta las propuestas que, previa consulta de los agentes sociales en su ámbito correspondiente, sean realizadas por las Comunidades Autónomas, y será adoptada previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

2. El procedimiento de concesión de la autorización inicial de residencia y trabajo mediante tramitación colectiva de los contratos en origen, estará basado en la gestión simultánea de una pluralidad de autorizaciones, presentadas por uno o varios empleadores, respecto de trabajadores seleccionados en sus países, con la participación, en su caso, de las autoridades competentes. En la gestión del mismo se actuará coordinadamente con las Comunidades Autónomas competentes para la concesión de la autorización de trabajo inicial.

3. Las ofertas de empleo realizadas a través de este procedimiento se orientarán preferentemente hacia los países con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación de flujos migratorios.

empresas caso por caso. La particularidad de este artículo desde la perspectiva de la influencia autonómica, influido sin duda por las enmiendas recibidas del Grupo Parlamentario de CiU, es la de mencionar expresamente la actuación coordinada con las Comunidades Autónomas, otra mención genérica, pero con una importancia simbólica que podrá dar cabida en el futuro a una participación autonómica activa<sup>173</sup>.

#### **4.5.4. Las responsabilidades del Estado en el cumplimiento de los Acuerdos Internacionales: El caso de la nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones (2012).**

Pese a que el Gobierno central es competente en el cumplimiento de los acuerdos internacionales, su naturaleza de Estado descentralizado hace que muchos de esos compromisos internacionales deban ser implementados (en una parte o en su totalidad) por los entes subnacionales, en especial, las CC.AA. Ello plantea un reto de cooperación multilateral Estado - entes subnacionales, toda vez que el Derecho Internacional exige que sea el Estado y no las instituciones territoriales, el obligado a rendir cuentas con los compromisos asumidos. Este principio del Derecho Internacional también se traslada al Derecho comunitario, y en consecuencia debe ser cumplido por los Estados miembros de la Unión Europea y de la zona euro. A este respecto, Calvo (2010) nos recuerda la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades Europeas que, en 1971, ya consagró el “principio de indiferencia” respecto a la estructura del Estado y el obligado cumplimiento del Estado de los compromisos europeos. Así, el Tribunal de Justicia establece que “cuando las disposiciones del Tratado o los reglamentos (...) impongan obligaciones a los Estados miembros, la cuestión de saber de qué manera el ejercicio de esos poderes y la ejecución de esas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a órganos internos determinados, afecta únicamente al

---

<sup>173</sup> Para más información, consúltense las siguientes obras: Jiménez A., Aguado, M. y Pimentel, M. (2005): Inmigración y Empresa; Aja E. y Arango, J. (2006): Veinte años de inmigración en España.; Aja E. y Oliver Alonso, J. (2011): Inmigración y crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro. Anuario de la Inmigración en España.

sistema constitucional de cada Estado miembro” (Calvo, 2010:50). En el caso español, son el Gobierno central y las Cortes Generales los garantes de su cumplimiento.

Bajo este marco, la crisis económica que sufre la zona euro desde 2008 ha puesto en cuestión la eficacia de algunas leyes y foros de cooperación multilateral Estado- CC.AA, exigiendo su adaptación a la nueva realidad económica y política. En efecto, los objetivos de consolidación fiscal fijados por las autoridades comunitarias a los Estados miembros en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (recordemos: déficit público inferior al 3% del PIB y como máximo el 60% de endeudamiento público) han situado en el centro del debate el cumplimiento de los compromisos presupuestarios por parte de las CC.AA; entes territoriales, recordemos, que en los últimos años han incumplido sus objetivos de déficit públicos. Así, en el año 2011 el déficit público del conjunto de Administraciones Públicas (en adelante, AA.PP) fue de -8,51% del PIB, lo que representó una desviación de -2,51 puntos respecto al objetivo de estabilidad presupuestaria acordado en Bruselas. Las CC.AA fueron responsables de dos terceras partes del total de la desviación.

No corresponde a la presente investigación localizar las causas de estas desviaciones, y sí señalar las diferentes modificaciones legales realizadas en los últimos tiempos para reforzar la cooperación multilateral entre Estado y CC.AA en su objetivo común de cumplir con los Objetivos de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, OEP). Compromisos internacionales, insistimos, que en base al Derecho comunitario son responsabilidad del Estado miembro.

La principal modificación es la nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las AA.PP (en adelante, LGEP), aprobada por el Parlamento en abril de 2012. Esta Ley Orgánica es consecuencia de la reforma constitucional aprobada en el mes de septiembre de 2011. La reforma modificó el artículo 135 de la Constitución Española (en adelante, CE) consagrando como principio constitucional la Estabilidad Presupuestaria, ya reconocida en su legislación española desde la entrada de España en la zona euro, y el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y

Crecimiento (en adelante, PEC). La reforma constitucional dejó para una posterior Ley Orgánica, la cifra a cumplir por el conjunto de AA.PP de déficit estructural y deuda pública en términos de PIB.

Entre los objetivos de la LGEP se encuentra reforzar los compromisos de España con la UE y con la zona euro, “garantizando la sostenibilidad de las cuentas públicas y reforzando la confianza en la estabilidad de la economía española”. Para lograrlo, la LGEP reúne en un único texto legal la estabilidad del conjunto de AA.PP (Estado, CC.AA, Ayuntamientos y Seguridad Social) y consagra como principios esenciales: la estabilidad, la plurianualidad, la transparencia y la eficiencia en la gestión de las finanzas públicas, la sostenibilidad financiera, la responsabilidad y lealtad institucional en la cooperación entre las diferentes AA.PP.

El objetivo es que las AA.PP presenten equilibrio o superávit (tras un periodo transitorio de consolidación fiscal, hasta 2020), momento en el cual no podrán incurrir en déficit público estructural, salvo en casos excepcionales, como, por ejemplo, los gastos ocasionados por afrontar una catástrofe natural. Para lograr ese equilibrio presupuestario, las AA.PP deberán presentar un techo de gasto coherente con el objetivo de estabilidad y su gasto no podrá ser superior a la tasa de crecimiento del PIB.

El incumplimiento de los objetivos de déficit y deuda pública por parte de los entes subnacionales, supondrá la presentación de un Plan Económico-Financiero a un año que deberá ser aprobado por el Ministerio de Hacienda en el Consejo Política Fiscal y Financiera. Si la CC.AA no cumple con el Plan Económico y Financiero se le aplicará automáticamente la no disponibilidad de créditos, instar al cumplimiento del objetivo de déficit establecido así como constituir un depósito retribuido del 0,2% del PIB nominal de la CC.AA incumplidora. La LGEP refuerza aún más los mecanismos preventivos y correctivos al vincular a los objetivos de estabilidad la autorización de emitir deuda pública por parte de la CC.AA, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios entre Estado y la CC.AA.

De igual forma, el Gobierno de España hace suyos los mecanismos correctivos que la UE aplica a los Estados miembros, trasladando las eventuales sanciones de la UE a España por incumplimiento de los objetivos de déficit a las AA.PP responsables de tales desviaciones. Si la CC.AA incumple de forma sistemática el Plan Económico y Financiero (durante 6 meses) puede ser apercibida con una multa; y si supera los 9 meses, el Ministerio de Hacienda enviará una delegación a la Administración incumplidora para evaluar su situación financiera y corregir las situaciones que le impiden cumplir con el Plan Económico y Financiero. En definitiva, la nueva LGEP refleja, en el ámbito que nos ocupa, la mayor exigencia que tiene el Estado por garantizar el cumplimiento de sus compromisos internacionales, gracias al refuerzo de las capacidades de supervisión presupuestaria del Estado central respecto a los entes subnacionales<sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> IGAE (2012): Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. pps. 1-25.



## **CAPÍTULO 5.**

# **LA DIPLOMACIA ECONÓMICA DE LOS ACTORES SUBESTATALES (II): LAS CIUDADES.**

### **5.1. LA DIPLOMACIA DE LAS CIUDADES.**

La heterogeneidad en la composición del sistema de relaciones internacionales ha disparado la creación de espacios de cooperación institucional multinivel, al que las ciudades no han permanecido ajenas. Como hemos señalado en capítulos anteriores, los Estados comparten la gestión de las relaciones económicas internacionales con nuevos actores, algunos de ellos de naturaleza pública (como las CC.AA y los Ayuntamientos) y otros de carácter privado (como las ONGS y las empresas).

La descentralización de las relaciones internacionales<sup>175</sup> ha otorgado a las ciudades un papel destacado en la nueva diplomacia, también en la económica, principalmente en el caso de las denominadas “ciudades globales”<sup>176</sup>. Tokio, Nueva York, Londres y Shanghai son nodos de desarrollo económico en los que se concentra buena parte de la actividad del capital global atrayendo, en consecuencia, a trabajadores cualificados provenientes de todas las partes del mundo. Con todo, los procesos de internacionalización y de desarrollo de la diplomacia de las ciudades, y de la diplomacia económica local en particular, se expanden a la mayor parte de ciudades del mundo, con independencia de cuál sea su tamaño<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> Pluijm van der, R. (2007): City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics, p.11.

<sup>176</sup> Sassen, S. (1991): The global city. New York, London, Tokyo, p. 650.

<sup>177</sup> FEMP (2011): La Acción Exterior de los Gobiernos Locales, la Internacionalización de las Ciudades, p.2.

En el denominado por Naciones Unidas “Milenio Urbano” las ciudades son protagonistas en la definición y conformación de las políticas. No hay que olvidar que en 2008, por primera vez en la historia de la humanidad, más del 50% de la población mundial vive en ciudades, tendencia que se acentuará a lo largo de los próximos años. La diplomacia de las ciudades no es una disciplina aparte de la diplomacia de los Estados, por el contrario, circulan por la misma carretera aunque en vehículos distintos.

En el presente capítulo procederemos a investigar la acción exterior económica de los municipios españoles. Las principales innovaciones de la investigación son el estudio, a través de casos prácticos, de diferentes acciones de diplomacia económica impulsadas por distintos Ayuntamientos españoles. Ello permitirá evaluar cuales son los intereses que mueven a las Corporaciones Locales españolas a abrirse al exterior, qué instrumentos desarrollan para conseguir los fines fijados y qué grado de éxito obtienen tales planes.

Finalizaremos la investigación de la acción económica exterior local con la elaboración de un “Mapa de acciones relativas a la diplomacia económica local”. Los casos prácticos que investigaremos serán las acciones de diplomacia económica del Ayuntamiento de Madrid (Plan Japón); el Ayuntamiento de Sevilla (distrito aeronáutico); Agrupaciones de Cooperación Transfronteriza Europea (Asociación de Ciudades de la Cerámica); la acción del Día Europeo del Deporte, llevada a cabo por la Diputación de Barcelona.

## **5.2. Definición e implicaciones de la diplomacia económica local.**

Para Pluijm (2007) la diplomacia de las ciudades es el conjunto de procesos mediante los cuales los municipios impulsan acciones en el exterior con el fin de promover sus intereses locales. En este sentido, definiremos la diplomacia económica local como: “El total de iniciativas emprendidas por las ciudades para promocionar sus intereses económicos en los mercados mundiales”<sup>178</sup>.

---

<sup>178</sup> Pluijm van der, R. (2007): City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics, p.11.



Como veremos a continuación, y pese a las desventajas con las que de inicio cuentan las ciudades en la definición y ejecución de sus estrategias de diplomacia económica, los municipios han visto una oportunidad de generación de riqueza, desarrollo y bienestar social en los proyectos de internacionalización económica. Así, han ido desempeñando una labor creciente en el extranjero en la captación de nuevos inversores y empresas, y la internacionalización de su tejido empresarial, la atracción de capital humano cualificado además de impulsar acciones de Ayuda al Desarrollo. Acciones todas ellas coherentes con los pilares incluidos en la diplomacia económica<sup>179</sup> y que forman parte de la definición con la que trabaja la presente investigación.

La acción exterior de las ciudades tiene una aproximación multidimensional en sus objetivos y en su articulación. En cuanto a los objetivos, éstos pueden ser políticos, sociales, culturales o económicos<sup>180</sup>. En la presente investigación nos centraremos en su dimensión económica. Respecto de la articulación de la diplomacia de las ciudades, ésta se realiza a través de los siguientes niveles<sup>181</sup>:

(a) La influencia local en las relaciones internacionales de los Estados: pese a que el margen de actuación de las ciudades en las Relaciones Internacionales es variado -de mayor a menor autonomía en su definición y ejecución dependiendo de la legislación de cada país-, el hecho cierto es que la diplomacia de las ciudades es un concepto cada vez más importante<sup>182</sup>. Aunque en términos estrictamente formales, todos los sistemas constitucionales limitan el margen de actuación de sus municipios situando su independencia y autoridad un escalón por debajo de la autoridad central<sup>183</sup>, la realidad apunta a una creciente importancia de la diplomacia de las ciudades: pasando de la cooperación delegada del Estado hacia las localidades, en favor de la cooperación directa entre las distintas localidades del Estado. Los municipios cada vez están más presentes en el escenario internacional creando o integrándose en redes de

---

<sup>179</sup> Kishan, R. (2000): *Diplomacia interior*, p.20.

<sup>180</sup> FEMP: *La Acción Exterior de los Gobiernos Locales, la Internacionalización de las Ciudades*, p. 3.

<sup>181</sup> *Idem.* p.12.

<sup>182</sup> Blank, Y. (2006): *The City and the World*, pps. 875-939.

<sup>183</sup> MacDonald, K. y Woolcock, S. (2011): *State Actors in Economic Diplomacy*, p.71.

cooperación local; los Ayuntamientos participan en los debates de política internacional, posicionándose sobre políticas europeas que tienen incidencia en su campo de actuación, aprobando en sus plenos mociones en favor de la paz, condenando crímenes contra la humanidad perpetrados en un determinado país, manifestando la voluntad de la ciudadanía a la que representan su voluntad de estrechar lazos con otras ciudades de países extranjeros... Los municipios son, en fin, instituciones perfectamente legitimadas social y políticamente para emprender acciones en el exterior aun cuando no cuentan con el reconocimiento legal explícito en el Derecho Internacional<sup>184</sup>. Todo ello contribuye a que las ciudades interesadas en realizar acciones de diplomacia económica tengan como uno de sus principales objetivos el influir sobre la política exterior del país al que pertenecen, al objeto de defender sus intereses económicos locales. Así, los municipios negocian activamente con el resto de Administraciones (regionales, nacionales) la búsqueda de financiación para, entre otros, la construcción de infraestructuras que eleven la competitividad de su territorio y los sitúen en el escenario internacional<sup>185</sup>. Para lograr tales objetivos, los municipios deben competir con otras localidades de su mismo país, y/o persuadir al Gobierno central de las virtudes y potencialidades de su territorio pudiendo afectar con ello a la política exterior del país en cuestión.

- (b) Las diplomacia económica de carácter bilateral: en la que al menos una de las dos partes es un gobierno municipal (como por ejemplo, ciudades que desarrollan programas de cooperación a favor de localidades situados en los PVD, o ciudades que realizan acciones de lobby ante las instituciones europeas: Comisión, Parlamento, Comité de las Regiones...).
- (c) Relaciones internacionales de carácter multilateral: proceso diplomático en el que se ven envueltos más de dos partes, representando a varias ciudades. En este sentido, nos referimos a Asociaciones de Municipios tales como Eurocities, para el caso europeo. En el plano de la lucha contra el

---

<sup>184</sup> Pluijm van der, R. (2007): "City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics". Netherlands Institute of International Relations. 'Clingendael'. p.14.

<sup>185</sup> MacDonald, K. y Woolcock, S. (2011): State Actors in Economic Diplomacy, p.72.

Cambio Climático se han construido redes de cooperación entre ciudades, algunas de ellas al abrigo de Naciones Unidas. De igual forma, principios y normas emanados de instituciones multilaterales, como UN Habitat, son asimilados como principios rectores en la acción diaria de las ciudades<sup>186</sup>.

La diplomacia económica de las ciudades plantea el reto de cómo guardar la coherencia debida con la acción económica exterior del Estado Nación. El concepto más acertado para definir tal relación es el de la “cooperación competitiva”<sup>187</sup> entre el Estado y la ciudad: en ocasiones es (i) una acción diplomática complementaria<sup>188</sup> en la que la ciudad responde a retos que los Estados no pueden afrontar eficazmente; y (ii) una acción diplomática disfuncional en la que ambos agentes defienden sus intereses si no contrapuestos sí dispares<sup>189</sup>. Para contribuir a mejorar la coherencia entre ambos niveles de la diplomacia, las instituciones crean espacios de interlocución y, incluso, determinadas ciudades como Madrid o Amsterdam, entre otras, amoldan sus planes de internacionalización a la estrategia del Estado Nación al que pertenecen.

Pese a las dificultades antes señaladas, la diplomacia económica resulta de interés para las ciudades en el escenario de la globalización. Con todo, la acción exterior implica dotarse previamente de recursos tales como el apoyo político e institucional, recursos económicos, personal técnico capacitado con dominio de idiomas, etc. Las razones del interés municipal en la promoción económica pueden sintetizarse en los siguientes puntos<sup>190</sup> :

- a) La interacción entre gobiernos locales de diferentes países y otros actores promueve la transferencia de conocimiento en la búsqueda de soluciones conjuntas a retos compartidos (por ejemplo: ciudades que comparten su

---

<sup>186</sup> Pluijm van der, R. (2007): City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics, p.17.

<sup>187</sup> Idem. p.14.

<sup>188</sup> Wang, J. (2005): Localising Public Diplomacy: The role of Sub-national Actors in Nation Branding, p.34.

<sup>189</sup> Pluijm van der, R. (2007): City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics, p.13.

<sup>190</sup> FEMP (2011): La Acción Exterior de los Gobiernos Locales, la internacionalización de las Ciudades, pps. 2-6.

carácter de localidad portuaria, aeroportuaria, capitalidad, megaciudades con problemas de transporte, polución, etc.).

- b) La atracción de inversión, la captación de talento y la localización de empresas extranjeras en el municipio, así como el crecimiento del número de turistas. Las estrategias de acción económica exterior pueden favorecer particularmente a aquellas localidades no pertenecientes al club de las ciudades globales, abriendo oportunidades de captación de talento e inversión para sus territorios. En este sentido, es cada vez más común ver cómo la mayoría de municipios españoles emprenden estrategias de atracción y fidelización de turistas.
- c) Las estrategias de identificación de la localidad con una actividad concreta (ciudad logística, industrial, turismo, etc.) contribuyen a mejorar las posibilidades de atracción de inversión y localización empresarial. La dotación de *Clusters* y parques científicos tecnológicos son ejemplos de singularización, que contribuyen a ampliar las expectativas de desarrollo económico de las ciudades. De igual forma, las estrategias de posicionamiento de la marca del municipio constituyen buenos ejemplos de cómo el marketing público puede contribuir al mayor conocimiento internacional de la localidad y a su desarrollo económico, pudiendo beneficiarse de tales actuaciones las regiones y Estados a los que pertenecen. Finalmente, la participación en candidaturas para eventos internacionales tales como las Olimpiadas, la Capital Europea de la Cultura, etc. contribuyen al posicionamiento de la ciudad a escala internacional, convirtiéndose en potentes campañas de marketing en favor de la localidad. Las estrategias de internacionalización contribuyen a impulsar políticas de regeneración urbana, mejorando la dotación en equipamientos de la ciudad (deportivos, culturales, etc.).
- d) Ayudar a la internacionalización del tejido empresarial local y/o respaldar a aquellas actividades internacionales en las que está inmerso el empresariado de la localidad. Con ello, se contribuye a mejorar la balanza comercial y a abrir oportunidades en otros mercados, cuestión fundamental

en economías en crisis con bajos niveles de consumo interno. La colaboración público privada es común en este tipo de estrategias de internacionalización económica. Los apoyos y la colaboración pueden traducirse en la realización de programas de inmersión lingüística del empresariado local (inglés, especialmente), el diseño conjunto de los programas de promoción económica en el exterior, el desarrollo de jornadas de conocimiento de mercados extranjeros de interés para el empresariado, y la presencia de los empresarios de un sector determinado en los patronatos de la empresa municipal encargada de la promoción de ese sector (por ejemplo: el turismo).

- e) Estrechar los lazos con aquellas localidades de la que provengan mayoritariamente la población inmigrante de la ciudad. En el caso español, la política de hermanamiento entre municipios es una herramienta muy común para entrelazar y mejorar el conocimiento de las diferentes poblaciones.
  
- f) La falta de ingresos municipales puede servir como acicate para la búsqueda de recursos en el exterior. Un ejemplo paradigmático de lo expuesto es la expansión de los procesos de internacionalización económica llevados a cabo por las ciudades europeas en la búsqueda de financiación proveniente de la Comisión Europea. Tampoco hay que olvidar el que la escasez de recursos puede servir como freno en la internacionalización de las ciudades, siendo las más grandes las que cuentan con mayor capacidad para iniciar esos procesos de internacionalización<sup>191</sup>.

---

<sup>191</sup> Hocking, B. (1993): Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multiyareled Diplomacy, pps.47-57.

### **5.3. La diplomacia económica de los Ayuntamientos españoles: antecedentes.**

Durante los últimos 15 años, los municipios españoles han sido agentes activos en la promoción internacional de sus intereses económicos locales. Ciudades de toda dimensión han afrontado, de forma individual o cooperativa, en función de sus posibilidades y recursos económicos, estrategias de diplomacia económica favorecedoras de la internacionalización de su tejido empresarial (aumento de las exportaciones), la captación de nuevos inversores (estrategias urbanas como la creación de *Clusters*), la búsqueda de ingresos adicionales gracias a la participación, por ejemplo, en proyectos comunitarios, la defensa de sus intereses locales ante las instituciones supranacionales (Unión Europea), la Ayuda al Desarrollo, la mayor afluencia de turistas con la implementación de estrategias específicas y el posicionamiento internacional de su localidad gracias a la creación de la marca de la localidad y/o la elección para organizar algún evento internacional como la Capitalidad Europea, etc.

Desde el punto de vista jurídico/político, la pertenencia a la Unión Europea ha contribuido a aumentar la importancia de la internacionalización en las estrategias de las ciudades españolas. Así, el Tratado de Maastricht (1992) y la creación del Comité de las Regiones (1994) reconocieron el importante papel a desempeñar por los municipios en la construcción europea<sup>192</sup> al contribuir a resolver problemas y retos que afronta la ciudadanía (empleo, formación, cohesión, etc.). La puesta en marcha de las políticas de cohesión y los fondos estructurales y la publicación del Libro Blanco de la Gobernanza (2001) abrieron las puertas a los Ayuntamientos europeos a su activa participación en los proyectos europeos de cohesión social y territorial, así como en la elaboración de las distintas iniciativas legislativas de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo.

---

<sup>192</sup> Tiana, X. (2011): "La UE como plataforma de proyección de las ciudades". Seminario de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP): La Acción Exterior de los Gobiernos, la internacionalización de las Ciudades. pp.1.

El Tratado de Lisboa (2007) dio un paso más en favor del mayor respaldo institucional a través de: "un reconocimiento de la cohesión económica social y territorial (artículo 3 del Tratado), el respeto por la autonomía local y regional y la introducción del protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad por el que la Comisión Europea, antes de proponer un acto legislativo debe consultar con los Parlamentos nacionales la dimensión local y regional de la acción prevista (art. 5), o la introducción de elementos de apoyo a la democracia participativa (art. 10 y 11). Cabe recordar que la mayor parte de la normativa que se aplica a nivel local tiene su origen en la legislación comunitaria"<sup>193</sup>. Por lo que respecta a la legislación española, la Constitución Española y la Ley de Bases de Régimen Local consagran el principio de Autonomía Local, en base al cual los Ayuntamientos han encontrado margen para emprender políticas de internacionalización, siempre y cuando no entren en colisión con la política exterior española.

A continuación expondremos algunos casos prácticos que nos permitirán investigar las acciones de diplomacia económica liderados por los Ayuntamientos españoles con el fin de lograr mayores cotas de presencia en el escenario internacional. La metodología que desarrollaremos será descriptiva en base a la organización que de la diplomacia económica han elaborado distintos trabajos: Rana, K. (2000), la FEMP (2011) y los Planes Integrales de Desarrollo de Mercado (2005). En los casos prácticos investigaremos los objetivos (elevar la exportación de mercancías, la atracción de inversores al territorio, la captación de talento o el aumento del número de turistas en la localidad, etc.) y los instrumentos utilizados para lograrlos.

La diplomacia económica de los Ayuntamientos se articula en torno a los siguientes puntos:

- (a) Como elemento principal de la planificación estratégica de la ciudad. Las estrategias de internacionalización de las ciudades, entendidas en sentido multidisciplinar (económico, cultural, etc.), deben ser una "prolongación de

---

<sup>193</sup> Idem.

los objetivos locales”<sup>194</sup> inscritos en los planes estratégicos de cada municipio. En este sentido, debe existir una coherencia entre la acción internacional y las prioridades de desarrollo del territorio, así como un planteamiento plurianual en su gestión y un seguimiento sobre la eficacia de las acciones emprendidas. Como veremos posteriormente, el Ayuntamiento de Madrid aprobó en 2005 una acción de captación de turismo nipón con la puesta en marcha del llamado Plan Japón. Este programa plurianual guardaba coherencia con el Plan Estratégico de Turismo aprobado por su Gobierno municipal en el que se especificaba la voluntad de la Corporación de situar a Madrid como principal foco de atracción de turismo e inversión, diversificando la nacionalidad de los turistas que visitan la ciudad, ampliando aquel proveniente de Asia, y en particular, el de Japón, por su alto nivel de renta. Como vemos, la planificación estratégica debe identificar las prioridades geográficas de la acción exterior<sup>195</sup>.

- (b) Como punto de encuentro y de consenso político, económico y social dentro de la ciudad y con el resto de instituciones. Lograr el acuerdo entre el gobierno municipal y el resto de fuerzas políticas garantiza la longevidad de la acción económica exterior. El liderazgo del Alcalde/sa y el Gobierno municipal y la participación activa de los grupos municipales de la oposición presentes en la Corporación y de los colectivos empresariales y sociales activos en la ciudad, resulta de interés para cualquier acción exterior, singularmente la económica, toda vez que tarda tiempo en consolidar y dar resultados. De igual forma, es preferible que la acción exterior del municipio guarde coherencia con la planificación estratégica del país dado que con ello logrará sinergias con el Estado, aprovechando eficazmente recursos a los que de otra forma no podría optar (Oficinas Comerciales en el Exterior, etc.).
- (c) Como estrategia que permite identificar el valor añadido del que dispone el territorio y que es susceptible de ser internacionalizado. Un ejemplo que

---

<sup>194</sup> Conclusiones, FEMP. Seminario: La Acción Exterior de los Gobiernos Locales, la Internacionalización de las Ciudades. Septiembre de 2011. pp. 5.

<sup>195</sup> Idem.



expondremos como caso práctico es el del Ayuntamiento de Sevilla que valorizó su localización geográfica como centro aeronáutico de primer orden a escala europea.

Los instrumentos sobre los que se organiza el trabajo de acción económica exterior son:

- (a) Labores de análisis sobre los principales indicadores económicos, sociales y políticos del territorio objetivo, una información cualitativamente diferente será elaborada en función del objetivo perseguido (elevar el número de turistas, captar nueva inversión, aumentar las exportaciones, etc.).
- (b) Acciones de información y formación: elaboración de guías del país objetivo y de mejora del conocimiento que el territorio objetivo tiene sobre la ciudad que aspira a internacionalizarse, identificación de los actores más influyentes en el país objetivo, etc. así como la formación de trabajadores especializados en comercio exterior e inversión en el país objeto de la acción son algunos ejemplos de los trabajos a desarrollar por la ciudad.
- (c) Labores de promoción y de imagen de la localidad en el territorio objetivo, para ello la ciudad podrá articular acciones individualmente o usando aquellas otras emprendidas por el país al que pertenece.
- (d) Apoyo institucional y financiero: respecto al primero, la organización de visitas de delegaciones político-empresariales al territorio objetivo, el estrechamiento de las relaciones con las asociaciones del territorio objetivo presentes en la localidad, también con las Embajadas y/o Consulados en España, etc. Una herramienta frecuentemente utilizada por las corporaciones municipales es la aprobación de hermanamientos entre ciudades que sirven como paraguas para colaboraciones de toda índole: cultural, económico, etc. El apoyo financiero se prestará por las agencias que el Estado pone a disposición de las estrategias de internacionalización del tejido empresarial (para el caso español: ICEX, etc.).

(e) Acciones innovadoras: la flexibilidad en la articulación de las relaciones económicas a escala internacional entre ciudades da pie a la utilización de innumerables instrumentos para la internacionalización<sup>196</sup>: los hermanamientos entre ciudades, la cooperación transfronteriza (en el caso de las ciudades europeas), la creación de marcas territoriales, la proyección internacional gracias a la creación de clusters, etc.

#### **5.4. Caso práctico (I): El distrito Aeronáutico, Ayuntamiento de Sevilla.**

La presentación mundial (*roll-out*) en Sevilla del primer avión militar A-400M, el 26 de junio de 2008, bajo la presidencia del Rey de España, la presencia de las principales instituciones (Gobiernos local, regional y nacional) los agentes sociales y las empresas implicadas en el proyecto (comenzando por las impulsoras: Airbus y EADS-CASA) supuso la culminación de un intenso trabajo desarrollado por diferentes agentes, iniciado en 2003. Desde el principio, el Ayuntamiento de Sevilla desempeñó una acción relevante de diplomacia económica local de interés para la presente investigación, por las siguientes razones:

- (a) Supuso la elaboración de una estrategia de diplomacia económica local en torno a la estrategia denominada “Sevilla: Distrito Aeronáutico”, con acciones específicas sobre el tejido urbano que permitieron la creación de *Clusters* vinculados al sector, lo que ejemplifica la interacción que generan las estrategias de internacionalización económica local con la especialización territorial.
- (b) Significó la colaboración público privada en el desarrollo de la acción de diplomacia económica, en la que sobresale la innovadora cooperación entre el Ayuntamiento de Sevilla y la empresa europea EADS-CASA.

---

<sup>196</sup> Idem. p.9.

- (c) Implicó una previa planificación estratégica del Ayuntamiento de Sevilla que supo ver una oportunidad de posicionamiento diferenciado en el escenario internacional.

El trabajo desplegado por el Ayuntamiento de Sevilla se articuló en torno a los tres ejes que configuraron la base de la acción de diplomacia económica local:

- (a) El proyecto A-400M se constituyó en un elemento central de la planificación estratégica de la ciudad. El Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla, iniciado en 2000, detectó y localizó geográficamente las actividades tractoras de desarrollo económico y creación de empleo. Entre todas ellas, sobresalió la creación del *Cluster* del Sector Aeronáutico. Así, el posicionamiento económico internacional de la ciudad fue desde el principio una prolongación de la acción estratégica municipal: casar el urbanismo con la localización de actividades de alto valor añadido, como es el caso del sector aeronáutico.
- (b) El proyecto contó con el consenso institucional y del sector privado en todos los niveles. Bajo el liderazgo del Alcalde, tanto el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla, como la Junta de Andalucía y el Gobierno de España, agentes sociales y centros universitarios respaldaron el proyecto A-400M.
- (c) El Ayuntamiento detectó el valor añadido que podía y debía ser internacionalizado. La ciudad de Sevilla contaba con una importante tradición en la industria aeronáutica que se remonta a mediados del siglo XX (1937), actividad que tuvo su continuación a lo largo de más de siete décadas experimentando un *boom* en la segunda mitad de la década de 1980 con la consecución para la provincia sevillana, de un mayor número de proyectos aeronáuticos como el avión militar A-400M, el super Jumbo civil A-380 de Airbus, y el B-717 de la empresa Boeing<sup>197</sup>. El 42% de las empresas aeronáuticas sevillanas contaba con una antigüedad de entre 10

---

<sup>197</sup> Ayuntamiento de Sevilla (2005): Barómetro de Economía Urbana, p.82.; Pazos Casado, L, Castillo Manzano, J.I., López Valpuesta, L., Castro Nuño, M. (2002): Análisis económico de la potencialidad del sector aeronáutico sevillano, pps.9-20.

y 20 años.

#### **5.4.1. Antecedentes del Proyecto A-400M.**

El A-400M supuso la fabricación de una nueva aeronave militar de largo alcance que duplicaría, tanto en peso como en tamaño, la capacidad de carga de los aviones fabricados hasta entonces por la corporación europea Airbus. La funcionalidad del A-400M sería diversa: el transporte de carga pasando por la movilización de tropas, la evacuación médica, la vigilancia electrónica y el repostaje aéreo.

Para lograrlo, en 1999, Airbus creó la empresa subsidiaria Airbus Military Company, compañía encargada de desarrollar el proyecto, formalizándose en 2003 el contrato de producción del A-400M. La estructura de la organización del proyecto correspondió en un 80% a Airbus Military y en un 20% a la empresa accionista, EADS-CASA. La previsión inicial de venta de la nueva aeronave ascendió a casi las 200 unidades, garantizando carga de trabajo a la compañía hasta el 2030. Los gobiernos de Francia, Alemania, Gran Bretaña, Luxemburgo, Turquía y España fueron y continúan siendo los principales demandantes de pedidos, a los que les siguieron Sudáfrica, Malasia y Chile (Informe sobre de Prospectivas Aeronáuticas 2010). El presupuesto total de fabricación del A-400M alcanzó los 20 billones de euros.

En su proceso de fabricación, la unidad de EADS-CASA localizada en Sevilla (una de las sedes españolas de la compañía junto a las ciudades de Getafe y Puerto de Santa María) realizaría (a) el montaje final del A-400M (*Final Assembly Line*); (b) los vuelos de prueba y (c) la entrega final al cliente<sup>198</sup>. Las tareas exigidas a la sede sevillana consistían en “la coordinación de los flujos de entrada/salida de materiales en la Fase Final de Ensamblaje y la responsabilidad plena de la gestión del Centro Logístico Externo, centro de almacenamiento y distribución de todos los materiales asociados al montaje del

---

<sup>198</sup> Ayuntamiento de Sevilla (2005): Barómetro de Economía Urbana, p.82

A-400M”<sup>199</sup>. Las exigencias del proyecto suponían ampliar el número de metros cuadrados de la planta de EADS-CASA en la capital andaluza.

Desde el anuncio de Airbus de fabricar el A-400M, el Ayuntamiento de Sevilla supo intuir las potencialidades que para la ciudad tenía el proyecto. Oportunidades que en el corto plazo se relacionaban con la (a) estabilidad en el empleo y la creación de riqueza, la transferencia de conocimiento y la imagen positiva que el proyecto iba a verter a la capital andaluza. En el medio y el largo plazo el proyecto supondría (b) la expansión de un sector industrial de alto valor añadido, la regeneración urbana y la proyección internacional de Sevilla<sup>200</sup>.

#### **5.4.2. Objetivos y Acciones de la Estrategia Sevilla: Distrito Aeronáutico.**

La estrategia impulsada por el Ayuntamiento implicaba la cooperación entre diferentes actores locales, nacionales e internacionales en el objetivo de convertir a la capital hispalense en el tercer polo aeronáutico de Europa junto al de Hamburgo y Toulouse. La estrategia puesta en marcha en 2003, contó con las siguientes líneas de trabajo:

(a) Acción Urbanística: El Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla, iniciado a principios de 2000, desarrolló el concepto de urbanismo productivo que detectó y localizó espacialmente las actividades productivas tractoras del municipio, entre ellas sobresalía la creación del Cluster aeronáutico. El Cluster aeronáutico preveía tres acciones, cada una de ellas complementaria a la otra:

a.1. Ampliar la capacidad de producción de la empresa tractora: la mayor carga de trabajo que el proyecto A-400M representaba (implantar una planta de ensamblaje, un centro de entrega y otro centro de formación para pilotos de la nueva aeronave), hizo que la empresa

---

<sup>199</sup> Ayuntamiento de Sevilla (2005): Informe de Prospectiva sobre el Distrito Aeronáutico de Sevilla en el Horizonte 2010, p.27.

<sup>200</sup> Idem. p.44.

EADS-CASA necesitara aumentar la superficie de sus instalaciones en la capital andaluza. En total, EADS-CASA necesitaba 600.000 m.<sup>2</sup> más de superficie próximos al aeropuerto de San Pablo (Sevilla).

El Ayuntamiento localizó los terrenos en la Maestranza Aérea, propiedad del Ministerio de Defensa, con el que firmó un Convenio Urbanístico (16/12/2003) para la cesión de dichos terrenos a la empresa EADS-CASA. La operación urbanística tuvo tres actores: el Ayuntamiento, el Ministerio de Defensa del Gobierno de España y la empresa EADS-CASA. Por un lado, el Ayuntamiento y el Ministerio de Defensa firmaron un convenio urbanístico, valorado en 3,7 millones de euros, por el cual el Ayuntamiento permitía el aprovechamiento lucrativo de otros espacios pertenecientes al Ministerio de Defensa para la construcción de viviendas a cambio de la cesión de los 600.000 m. <sup>2</sup> cercanos al aeropuerto y propiedad del Ministerio, a la empresa EADS-CASA.

En contraprestación, la corporación aeronáutica firmó con el Ayuntamiento un convenio de colaboración, con una dotación presupuestaria de 3 millones de euros, “para la puesta en marcha de un programa de fomento y desarrollo del sistema aeronáutico de ciencia, tecnología, formación y producción. Mediante el convenio, EADS-CASA se compromete a financiar un Plan de Actividades elaborado por la empresa y el Ayuntamiento de Sevilla”, desarrollado por la Agencia Municipal Sevilla Global<sup>201</sup>.

a.2. Renovar las instalaciones de la empresa tractora: La Junta de Andalucía concedió ayudas financieras al consorcio EADS-CASA para la modernización de sus instalaciones ya existentes (Tablada y San Pablo)<sup>202</sup>.

---

<sup>201</sup> Ayuntamiento de Sevilla (2009): Memoria Sevilla Global, p.26.

<sup>202</sup> Pazos Casado, L, Castillo Manzano, J.I., López Valpuesta, L., Castro Nuño, M. (2002): Análisis económico de la potencialidad del sector aeronáutico sevillano, pps.9-11.

a.3. Impulsar economías de aglomeración: de las PYMES andaluzas subcontratadas por la empresa tractora, y fomentar con ello la integración horizontal de las mismas para hacer frente con mayores garantías a la carga de trabajo adicional que supondría el proyecto de fabricación A-400M. Así, se creó, en el área metropolitana de Sevilla, el Parque Tecnológico Aeronáutico Acrópolis, ubicado junto al Aeropuerto de San Pablo, en las proximidades de la factoría en la que EADS-CASA<sup>203</sup>.

- (b) Colaboración público privada entre el Ayuntamiento de Sevilla y el Consorcio EADS-CASA, por el que se acuerda la realización de un Plan de Actividades Conjuntas 2004-2007 con un presupuesto de más de 3 millones de euros, compuesto por 25 iniciativas divididas en cuatro ejes de negocio: (i) la difusión de la imagen internacional de Sevilla como lugar de negocios; (ii) la promoción industrial; (iii) la formación y el empleo; (iv) la promoción cultural y urbana. En coherencia con el Plan, el Ayuntamiento aprobó el llamado Plan Torreblanca 2010 donde abrió la participación a otros actores de la ciudad, tales como la Universidad y la Junta de Andalucía.
- (c) El organismo encargado de impulsar la estrategia Torreblanca sería la empresa municipal Sevilla Global, poniendo en marcha las siguientes actuaciones<sup>204</sup>: (i) La realización de misiones comerciales con la ciudad de Toulouse, otro de los principales polos aeronáuticos europeos (2003 y 2004); (ii) la asistencia del Ayuntamiento a Ferias Aeronáuticas especializadas (2004); (iii) la integración, en 2004, del Comité de Expertos en Tecnologías Aeronáuticas COMETA (órgano consultor de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía); (iv) la celebración de eventos HANGAR de carácter bianual para la difusión del sector aeronáutico y su raigambre en la ciudad de Sevilla, y la participación en la Fundación Hélice – cuya finalidad era aglutinar el *Cluster* local de empresas vinculadas al sector aeronáutico y promover su participación en

---

<sup>203</sup> Idem, pps. 9-11.

<sup>204</sup> Ayuntamiento de Sevilla. Memorias Anuales Sevilla Global 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

proyectos nacionales e internacionales-; (v) la elaboración de informes sobre perspectivas del sector; (vi) la celebración de cursos especializados en el sector, en colaboración con las Universidades Sevillanas y Escuelas de Negocio de la ciudad; (vii) la celebración en 2006 de la Asamblea de la *International Aerospace Quality Group* (AIOG), foro que aglutina los responsables de calidad de la industria aeronáutica y aeroespacial europea, norteamericana y asiática. Este importante Foro representa a más de 50 compañías aeronáuticas de todo el mundo (Boeing, Airbus, EADS, Eurocopter, Rolls-Roice, Bombardier, Lockheed Martin, Korea Aerospace, etc.)<sup>205</sup>.

#### **5.4.3. Datos y Balance de la Estrategia de Sevilla: Distrito Aeronáutico**<sup>206</sup>.

La pujanza del sector aeroespacial andaluz no ha dejado de elevarse durante la última década. Para analizar su evolución económica, utilizaremos los datos autonómicos por no disponer de datos desagregados a nivel municipal, aunque teniendo presente que el 73% del sector aeroespacial se encuentra localizado en la provincia de Sevilla (Ver Cuadro 20):

- Durante la última década, la actividad aeroespacial no ha dejado de aumentar representando el 1,38% del PIB andaluz (143 millones de euros) en 2010, el 17% del PIB industrial andaluz y el 36% del PIB industrial de Sevilla y Cádiz (Análisis del Sector Aeroespacial Andaluz, 2010).
- El empleo creció un 165% entre 2002 y 2010, ganando peso respecto al total del empleo del sector aeronáutico español: 27,6% (en 2010). Los empleos más cualificados (Directivos, Ingenieros y Licenciados) crecieron un 20% en 2010 respecto al 2009, alcanzando la tasa de crecimiento el 1.501% entre 2002 y 2010. Finalmente, destacó el crecimiento del empleo en las empresas auxiliares (15,7% de crecimiento en 2010 respecto al 2009) y la reducción del empleo en las

---

<sup>205</sup> Ayuntamiento de Sevilla (2005): *Memoria Sevilla Global 2005*, p. 39.

<sup>206</sup> Fundación Hélice (2008, 2009, 2010): Informes sobre el Sector Aeroespacial Andaluz.



empresas tractoras.

- La facturación del sector aeronáutico andaluz representó el 28,4% del total (2010) frente al 16,7% (2002), siendo relevante el crecimiento de la facturación de las empresas auxiliares en detrimento de las empresas tractoras.

**Cuadro 20. Sector Aeroespacial, Ayuntamiento de Sevilla (2002-10).**

Sector Aeroespacial									
Empleo (en miles)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	3867	4179	4516	5535	6206	6753	7555	8786	10278
España	n.d.	n.d.	n.d.	28096	29521	31140	33430	35580	37294
Empleo Andalucía/España %	n.d.	n.d.	n.d.	19,7	21,0	21,7	22,6	24,7	27,6
Empleo por cualificación	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Directivos, ingenieros, licenciados	198	223	1009	903	1638	1837	2253	2821	3169
Operarios cualificados	771	769	2015	2935	3489	3638	4049	5232	5910
Otros	2831	2875	1155	678	1079	1278	1253	1294	1199
Total	3867	4179	4516	5535	6206	6753	7555	9347	10278

Por empresas									
Empleo (en miles)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
En Empresas Tractoras	2646	2516	2479	2674	2616	2755	2893	2900	2817
Airbus Military	2191	2033	1982	2143	2150	2293	2414	2435	2359
Airbus España	455	483	497	531	466	462	479	465	458
En Empresas Auxiliares	1221	1663	2037	2861	3590	3998	4662	5886	7461

Facturación Stor. Aeroespacial									
Facturación (Millones €)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	509	596	645	798	848,4	825,3	1404,8	1574	1983
España	3055	3547	3969	4595	5046	4876	6142	6394	6975
Facturación Andalucía/Esp. %	16,7	16,8	16,3	17,4	16,8	16,9	22,9	24,6	28,4

Por tipo de empresa									
Factión Empresas Tractoras	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fact. Tractoras/Total And. %	84,1	73,3	79,2	65,4	74,0	75,8	38,9	67,3	72,0
Facturación Empr. Auxiliares	81	159	134	276	220,5	199,7	857	514,45	555,29
Fact. Emprs Aux./Total And. %	15,9	26,7	20,8	34,6	26,0	24,2	61,1	32,7	28,0

Fuente: elaboración propia a partir datos Fundación Hélice.

Durante 7 años el Ayuntamiento de Sevilla desplegó, bajo el liderazgo del Alcalde y el consenso de la Corporación, una estrategia multidimensional en el que se vieron involucrados los principales departamentos de la localidad desde la Concejalía de Urbanismo a la de promoción empresarial, en manos de la empresa Sevilla Global. Una estrategia con un presupuesto previsto de más de 3 millones de euros, ejecutado en su totalidad, avalada por el buen comportamiento del sector, incluso durante la crisis económica, y que ha permitido a Sevilla posicionarse a escala internacional como polo aeronáutico junto a Toulouse y Hamburgo. El ejemplo de la estrategia “Sevilla: Distrito Aeronáutico” nos permite investigar cómo las políticas de internacionalización económica local también se ven afectadas por las políticas urbanísticas como fue el caso con la creación del *Cluster* aeronáutico en la ciudad de Sevilla y su área metropolitana.

#### **5.5. Caso práctico (II): El Día Europeo del Deporte, Diputación de Barcelona.**

Tal y como se ha indicado anteriormente, la participación en eventos como las Olimpiadas, la Capital Europea de la Cultura, etc. contribuye al mayor y mejor posicionamiento de la ciudad a escala internacional. Junto a los beneficios generales que representa para el municipio (regeneración urbana, mejora la dotación en equipamientos de la ciudad -deportivos, culturales, etc.-); existen otros de índole económica: el crecimiento del sector turístico, la entrada de nueva inversión y la localización de empresas.

La industria del ocio y, dentro de ella, el deporte, ha experimentado un importante crecimiento cuya repercusión sobre la marcha de las economías (nacional, regional o local) es frecuentemente subestimada. Para la Comisión Europea (CE), el deporte puede contribuir a lograr los objetivos de mayor crecimiento económico y creación de empleo marcados en la Estrategia de Lisboa<sup>207</sup>. Según el Ejecutivo comunitario, buena parte de los ingresos

---

<sup>207</sup> Comisión Europea (2007): Libro Blanco del Deporte, p.20.

derivados de la actividad económica deportiva provienen de los derechos de propiedad intelectual: copyright, marcas deportivas, derechos de emisión y de imagen...siendo, desde el punto de vista nacional-regional-local, las sinergias entre el deporte y otras actividades como el turismo motores de desarrollo económico y creación de empleo, así como de renovación urbana y cohesión social y territorial<sup>208</sup>. En cifras, según un informe presentado en 2006 durante la Presidencia Austriaca de la UE, el Valor Añadido del deporte europeo supuso 407 billones de euros (2004), un 3,7% del PIB europeo, empleando a 15 millones de personas (el 5,4% de la fuerza laboral europea)<sup>209</sup>.

La acción desplegada en torno a la promoción del Día Europeo del Deporte ejemplifica la capacidad de las instituciones barcelonesas por renovar sus propuestas de posicionamiento internacional, a través de iniciativas innovadoras que recuperan las fortalezas que Barcelona despierta en el imaginario colectivo: el deporte y el éxito que supuso la celebración de los primeros Juegos Olímpicos en la historia de España. Y es en este contexto donde surge la iniciativa del Día del Deporte Europeo, impulsada por la Diputación de Barcelona, que pasamos a continuación a analizar, como ejemplo también de acción económica exterior local:

Desde 2002, todos los primeros fines de semana de junio, la Diputación de Barcelona celebra en los pueblos y ciudades de la provincia la Fiesta Europea del Deporte. El objetivo de esta actividad es promover los valores del deporte y las ventajas del ejercicio físico, a través de la práctica de diferentes deportes, mediante la apertura del conjunto de las instalaciones deportivas a la ciudadanía por parte de las entidades adheridas dando a conocer con ello, el conjunto de su oferta deportiva<sup>210</sup>. El formato de este evento se realizó a semejanza de la denominada "*Porta aperte per tutti*" que organiza la provincia italiana de Torino, con la que la Diputación de Barcelona tiene una amplia tradición de colaboración mediante redes y proyectos europeos.

---

<sup>208</sup> Idem. p.20.

<sup>209</sup> D. Dimitrov/C. Helmenstein/A. Kleissner/B. Moser/J. Schindler (2006): Die makroökonomischen Effekte des Sports in Europa.

<sup>210</sup> Véase Protocolo de Colaboración entre Diputación de Barcelona y los entes territoriales para la difusión de la Fiesta del Deporte (30.10.2008)

Con el objetivo de reforzar esta actividad, la Diputación de Barcelona comenzó a darle forma a la idea de crear el “Día Europeo del Deporte”, pues este no existía a nivel comunitario. La estrategia se articuló en dos niveles: el local y el comunitario.

Respecto a la estrategia de promoción a nivel local, la Diputación desarrolló los siguientes pasos: (i) recabar apoyos y adhesiones de diferentes deportistas, asociaciones y otras instituciones; (ii) el 30 de octubre de ese mismo año, aprobó un protocolo de colaboración para la difusión de la Fiesta del Deporte, cuya finalidad última era promover el reconocimiento, por parte de las instituciones europeas, del Día del Deporte en Europa.

A nivel europeo, en 2010 la Diputación ganó, en el marco de los programas financiados en materia deportiva por la Comisión Europea, el proyecto *Euro Sport Health*<sup>211</sup>. Este proyecto respondía a los objetivos fijados por la CE en su Libro Blanco del Deporte (2007) de impulsar la cooperación en red entre los Estados miembros en la promoción del deporte como motor económico, factor de inclusión social y salud. Los integrantes del proyecto fueron la Universidad de Castilla la Mancha, la Federación de Asociaciones Deportivas de Budapest, la Azienda USL della Valle d’Aosta (Italia), el municipio de Belfast (Reino Unido), la Organización deportiva de Chipre y como líder del proyecto la Diputación de Barcelona. Dentro de las acciones previstas se incluyó el que las autoridades comunitarias, reconocieran el Día Europeo para el Deporte.

En 2010, los integrantes del proyecto *Euro Sport Health* comenzaron una ronda de contactos con las distintas Instituciones comunitarias. En primer lugar, con la celebración ese mismo año de una reunión con la Comisaria de Educación, Cultura, Multilingüismo y Juventud, Androulla Vassiliou. Y en el ámbito legislativo, se logró el apoyo del Parlamento Europeo (gracias al informe elaborado por el eurodiputado español, Santiago Fisas) y del Comité de las Regiones a la petición de celebrar el Día Europeo del Deporte, en el marco del debate y aprobación de los Informes sobre la Comunicación de la Comisión

---

<sup>211</sup> Eurosport Health: [http://www.eurosporthealth.eu/en/default\\_en.asp](http://www.eurosporthealth.eu/en/default_en.asp) y [http://www.eurosporthealth.eu/en/creaciodiaeuropeu\\_en.asp](http://www.eurosporthealth.eu/en/creaciodiaeuropeu_en.asp)

Europea sobre la Dimensión Europea del Deporte<sup>212</sup>. Finalmente, se celebró en mayo de 2011 un seminario en Bruselas para presentar los resultados del proyecto y para continuar con la campaña sobre el reconocimiento del Día Europeo del Deporte. La jornada contó con los ponentes principales tanto de la Comisión Europea, Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones responsables de la redacción de los informes sobre la Comunicación, antes referida.

A la espera de la implementación por parte de la Comisión Europea de una petición aprobada por el Parlamento Europeo, la Diputación de Barcelona continúa con la celebración anual de la Fiesta del Deporte, y las acciones de promoción en torno al reconocimiento del Día Europeo del Deporte. La última de estas acciones, movilizar un manifiesto al que puede adherirse toda la ciudadanía y que cuenta con la firma de personalidades tan relevantes como los deportistas Pau Gasol, Rafael Nadal y Ricki Rubio, y el fallecido Juan Antonio Samaranch.

Finalmente, cabe destacar que para el período de programación presupuestaria de la UE 2014-2020, la Comisión Europea propone la creación de un programa europeo sobre el deporte, con una dotación de 30 millones de euros dentro del Programa Educación, Formación, Juventud y Deporte.

#### **5.5.1. El Día Europeo del Deporte como acción exterior económica local y provincial.**

1992 fue el año en el que Barcelona se dio a conocer al mundo. La celebración de los Juegos Olímpicos supuso el hito central, pero no el único, de una estrategia que buscó situar a Barcelona como ciudad cosmopolita y motor del desarrollo económico de Cataluña. Una estrategia de crecimiento económico centrada en el posicionamiento internacional de su capital administrativa y centro económico, propio de la primera región exportadora de España.

Para Duran, P. (2005) las Olimpiadas fueron el mejor vehículo posible para el desarrollo local al incorporar iniciativas de promoción económica

---

<sup>212</sup> Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0385+0+DOC+XML+V0//ES>

complementarias tales como la renovación urbana, la modernización y la nueva inversión en infraestructuras, la captación de inversiones extranjeras y la localización de nuevas empresas, y el turismo como principal motor de crecimiento económico de la ciudad. El resultado final es que, pasados ya 20 años de la celebración de las Olimpiadas, Barcelona sigue siendo considerada una ciudad de referencia internacional, principalmente, como destino turístico.

Con todo, el mantenimiento a lo largo de los años de Barcelona como ciudad de primer orden turístico mundial tiene que ver con la capacidad de sus autoridades por innovar y renovar sus estrategias de internacionalización revalidando aquellas fortalezas por las cuales, hace dos décadas, Barcelona se dio a conocer. De todas esas fortalezas, una de las principales, es el deporte. En torno al deporte, la Diputación de Barcelona encontró en 2002 una nueva forma de posicionar internacionalmente a su provincia. Una estrategia que obedece también a razones de diplomacia económica:

a) El deporte como imagen de marca de Barcelona. La celebración de los Juegos de 1992 y la presencia de clubes punteros a nivel internacional en diferentes modalidades deportivas, constituyen potentes herramientas de posicionamiento económico internacional para la ciudad y su área metropolitana. Como botón de muestra, baste subrayar que tras las Olimpiadas, Barcelona lideró con un 105% de tasa de crecimiento porcentual en el número de pernoctaciones del conjunto de ciudades europeas, durante el periodo 1990-2000. En este sentido, al liderar la petición de celebrar el Día Europeo del Deporte las autoridades barcelonesas dan una visión integral sobre el papel que juega el deporte en lo cotidiano y tratan de promover sus intereses económicos a partir de aquello con lo que se dio a conocer: el deporte.

b) El Día Europeo del Deporte incorpora como novedad el deporte amateur como elemento de promoción y desarrollo económico. Tal y como recuerdan Pedrosa, R. y Salvador, J.A. (2003) el deporte moderno “se ha ido articulando en torno a dos tendencias distintas: el *business sport*, basado en las reglas del mercado, y el *deporte para todos*, forma de socialización sin vínculos organizativos ni competitivos, en la que las actividades deportivas a menudo se

relacionan con el turismo (...)"<sup>213</sup>. Consolidado la primera tendencia Barcelona aspira con esta acción a posicionarse en la segunda.

c) Una estrategia en red de distintos colectivos públicos y privados, nacionales y europeos. La gestión descentralizada del deporte en España<sup>214</sup> incentiva acciones de internacionalización de los territorios. Una estrategia en red que trata de involucrar a la sociedad civil (deportistas, asociaciones deportivas, federaciones y clubes), diferentes instituciones de la provincia de Barcelona con la Diputación liderando el proyecto, que teje a su vez una red europea de instituciones, universidades y asociaciones deportivas europeas. En resumen, el Día Europeo del Deporte demuestra que las acciones en red permiten que las pequeñas y medianas ciudades (en el área metropolitana de Barcelona) también puedan, en este caso a través del deporte, promocionar su imagen y verse beneficiadas por estrategias de promoción internacional provinciales.

d) Constitución de una plataforma informal de lobby a nivel europeo para promover un determinado área de interés local que tiene efectos a nivel internacional<sup>215</sup>. Como hemos referido anteriormente, la plataforma creada en torno a la promoción del Día Europeo del Deporte incluyó acciones de lobby a hacer con el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y miembros de la Comisión Europea. Una acción que trasciende la captación de fondos de la UE para la realización de actividades, y que mejora la presencia de Barcelona en foros especializados en los temas que constituyen una prioridad para las autoridad local y provincial.

Finalmente, la probable celebración del Día Europeo una vez la CE implemente la propuesta aprobada por el PE representará una oportunidad adicional para Barcelona y para muchas ciudades europeas de promoción económica gracias a la celebración de eventos y la mayor afluencia del número de turistas. Hasta que se haga realidad, la celebración de la Fiesta del Deporte (en su undécima edición) representa también un elemento de dinamización local.

---

<sup>213</sup> Pedrosa Sanz, R. y Salvador Insúa, J.A. (2003): El impacto del deporte en la economía: problemas de medición, pps. 61-84.

<sup>214</sup> Primault, D. (2001): La incidencia del deporte sobre el empleo en Francia y en Europa", pps.133-151.

<sup>215</sup> Tiana, X. (2011): La UE como plataforma de proyección de las ciudades, p.3.



### 5.6. Caso práctico (III): El Plan Japón, Ayuntamiento de Madrid.

El Plan Operativo 2003/2007 aprobado por el Área de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid definió, entre otros, los siguientes objetivos: (i) impulsar la capacidad económica de la ciudad, y (ii) reforzar la imagen externa e interna de la ciudad (Barómetro de Economía Urbana, 2007). Para lograrlo, en 2005, el Gobierno municipal se propuso revitalizar el sector turístico de la ciudad y aumentar los flujos de inversión extranjera.

El Patronato de Turismo del Ayuntamiento de Madrid procedió, en 2003, a elaborar un Plan Estratégico de Turismo entre cuyos objetivos se encontraba la “consideración del turismo como un sector clave de cara al desarrollo y al empleo de Madrid”<sup>216</sup>. En 2003, el sector turístico madrileño gozaba de buena salud pero contaba con cuatro importantes debilidades que amenazaban su buena marcha: (a) la excesiva dependencia del turismo de negocios; como consecuencia de ello (b) el bajo nivel de estancia media del turista (inferior a los dos días); (c) la poca diversidad geográfica del turismo extranjero, principalmente, focalizado en el turismo europeo y (d) la escasez relativa de planta hotelera frente al resto de grandes ciudades extranjeras. Para resolver estas debilidades, el Ayuntamiento planteó entre otros objetivos<sup>217</sup> : mejorar la interlocución con los profesionales del sector presentes en la ciudad (objetivo 3), estrechar la colaboración con otras Administraciones en el ámbito público (objetivo 4), crear y promocionar la Marca Madrid (objetivo 5) y buscar nuevos nichos de turistas en el extranjero, con particular énfasis en Asia, en concreto, China y Japón (objetivo 6.b.).

Siendo estos los antecedentes, el Plan Japón nació ante la detección de un problema: el escaso número de visitas turísticas de japoneses a la capital en comparación con otras ciudades españolas, como Barcelona; la pérdida de oportunidades que ello significaba al ser un tipo de turismo de calidad y con alto nivel de renta; y la pérdida de oportunidades respecto a la atracción de

---

<sup>216</sup> Ayuntamiento de Madrid (2003): Plan Estratégico de Turismo, p.1.

<sup>217</sup> Idem, pps. 2-3.

empresas e inversiones del país nipón a la ciudad de Madrid. En consecuencia, el Plan Japón planteó un conjunto de acciones integradas de atracción del turismo japonés, con alto nivel de renta, y el estrechamiento de los lazos comerciales entre ambas regiones: Madrid y Japón.

#### **5.6.1. Objetivos y acciones del Plan Japón.**

El Plan Japón fue concebido con un horizonte inicial de 3 años (2005-2008), y prorrogado de 2008 a 2011. Los principales objetivos fueron (i) elevar el número de turistas nipones en la capital de España; (ii) aumentar y afianzar las inversiones japonesas en la ciudad; (iii) promocionar la imagen de Madrid e impulsar las relaciones institucionales entre ambos territorios.

La labor de acción de diplomacia económica prevista en el Plan Japón se articuló en torno a los siguientes elementos:

- (a) El activo liderazgo del Alcalde. En reconocimiento a la labor desempeñada, la ciudad de Madrid, y en su nombre el Alcalde, recibió la distinción de la Orden del Sol Naciente (1/12/2008) otorgada por la Embajada de Japón. Las acciones enmarcadas en el Plan Japón fueron de carácter transversal, afectando a las Áreas de Gobierno de Seguridad y Movilidad, Economía y Empleo, Las Artes y Vicealcaldía (con la creación de “Madrid Global” en 2008).
- (b) Participación de los agentes económicos y la Administración General del Estado. Las medidas inscritas en el Plan fueron elaboradas con la activa participación de los principales agentes económicos nipones que operaban en la ciudad, así como con la participación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España. La Comunidad de Madrid no participó en el mismo. Para mejor identificar el perfil del turista japonés, el Ayuntamiento de Madrid elaboró encuestas de satisfacción entre los turistas nipones que visitaron la ciudad<sup>218</sup> y entre los residentes

---

<sup>218</sup> Ayuntamiento de Madrid (2005): Plan Japón, p. 10.

japoneses en Madrid. De igual forma, se celebraron mesas de trabajo entre la Institución municipal y las principales agencias de viaje japonesas que operan en España (Plan Japón, 2005:38). Para analizar la situación competitiva de Madrid *vis-à-vis* Japón, el Ayuntamiento realizó reuniones y talleres de trabajo con empresarios japoneses, con la *Japan External Trade Organization* (JETRO), entrevistas con organismos oficiales madrileños (IFEMA, Cámara de Comercio, Mercamadrid) y elaboró un estudio sobre las principales experiencias implementadas por otros organismos españoles respecto al país asiático<sup>219</sup>.

- (c) Identificación del valor añadido de la ciudad de Madrid de cara a los agentes económicos japoneses. La participación directa del tejido empresarial relacionado con Japón y con la internacionalización de la economía madrileña, permitió al Ayuntamiento de Madrid identificar las potencialidades que Madrid tenía respecto al turista japonés y el empresariado nipón. Así, el Ayuntamiento de Madrid elaboró un análisis de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO) sobre el que articuló su trabajo<sup>220</sup>. Se identificó como principal amenaza la relativa inseguridad percibida por el turista japonés en la ciudad de Madrid, y como principal debilidad la falta de promoción turística específicamente dirigida al turista japonés (nula información en idioma japonés, ausencia de conexiones aéreas directas entre Japón y España, etc.). Las oportunidades y puntos fuertes de la ciudad de Madrid detectados fueron el patrimonio histórico-cultural de Madrid, su proximidad a ciudades Patrimonio de la Humanidad (Toledo, Ávila, Segovia, Alcalá de Henares y Salamanca), la gastronomía, el Real Madrid (club deportivo muy conocido por los japoneses y el gusto de los turistas nipones por el flamenco y los toros (las Ventas).

Las 70 acciones desplegadas por el Ayuntamiento de Madrid para reducir las debilidades y amenazas y potenciar las fortalezas y oportunidades, afectaron a más de un Área de Gobierno, las principales se resumen en:

---

<sup>219</sup> Idem. p.41.

<sup>220</sup> Idem. pps. 24-32.

- (a) La amenaza de la inseguridad: como hemos indicado anteriormente uno de los elementos que frenaba la mayor afluencia de turistas japoneses eran los relativos altos niveles de inseguridad de la ciudad. Para paliar esta amenaza, la Concejalía de Seguridad y Movilidad impulsó 12 actuaciones. Entre otras, se aumentó la presencia policial en los principales puntos turísticos, se puso a disposición del Plan Japón tres Oficinas Móviles de Atención al Ciudadano (OAC) en los lugares de mayor afluencia de turismo japonés: Museo del Prado- Sofía-Thyssen; Plaza Mayor-Sol; Eje Colón-Bernabeu. Finalmente, se elaboró un formulario de denuncia en japonés disponible en las OAC, y se creó un servicio de traducción telefónica en tiempo real japonés-español disponible en las OAC.
- (b) La debilidad de la falta de promoción de políticas de turismo específicas para el turista japonés: Entre las actuaciones más significativas se encontró “la instalación en idioma japonés de señales indicadoras de la ubicación de los principales puntos de interés turístico”, Museo del Prado, Plaza Mayor, etc. (Plan Japón, 2008:29). También, la creación de un programa específico para el turista japonés de visita guiada y el desarrollo de productos de información turística en japonés, puestos a disposición en los Centros de Información Turística (mapas de Madrid, etc.).
- (c) Mejorar la imagen de Madrid en Japón: la promoción que de Madrid hizo el Real Madrid C.F. en Japón durante el verano de 2006, así como las distintas visitas de las autoridades madrileñas a Japón<sup>221</sup>. La promoción de Japón y su cultura también ha sido impulsada por el Ayuntamiento de Madrid, como la programación de actividades relacionadas con Japón durante la celebración de los Veranos de la Villa o las Noches en Blanco<sup>222</sup>.
- (d) Acciones Institucionales: el Ayuntamiento de Madrid pasó a formar parte del Consorcio público, creado en 2001, por el Ministerio de Asuntos Exteriores y

---

<sup>221</sup> Ayuntamiento de Madrid (2008): Plan Japón, p.30; y Ayuntamiento de Madrid (2007): Barómetro de Economía Urbana, p.204.

<sup>222</sup> Idem. p.72.

de Cooperación, la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona. Así, en 2007 se abrió Casa Asia en la ciudad de Madrid. Finalmente, el Ayuntamiento de Madrid participa de forma activa en el Foro España-Japón y, desde 2005, en la Fundación Consejo España-Japón. Sin embargo, el Ayuntamiento de Madrid, pese a tenerlo identificado como oportunidad, no firmó hermanamiento con Tokio ni con ninguna otra ciudad japonesa.

- (e) Acciones de captación de Inversión Extranjera Directa (IED) proveniente de Japón. El Ayuntamiento de Madrid impulsó, entre otras, la creación de la Oficina del Apoyo al Inversor localizada en la empresa municipal Madrid Emprende, la celebración de jornadas informativas con la comunidad empresarial japonesa y la elaboración de guías informativas sobre la economía madrileña en el idioma nipón. La página Web de la agencia de promoción económica (Madrid Emprende) está disponible en japonés, y trimestralmente el Ayuntamiento redacta una nota informativa sobre la economía madrileña (Nota Japón) que es distribuida entre la comunidad nipona presente en Madrid<sup>223</sup>.

### **5.6.2. Datos y balance del Plan Japón.**

Pese al esfuerzo realizado por las autoridades madrileñas, los datos cuantitativos no arrojan unos resultados concluyentes sobre la eficacia de las acciones emprendidas en materia de diplomacia económica, por parte del Ayuntamiento de Madrid:

- a) Para el periodo 2005-2011, la evolución del turismo japonés en Madrid cuenta con un comportamiento dispar. Así, se registran tasas de crecimiento positivas entre 2005 y 2006 –tanto en número de viajeros hospedados en la ciudad como en el número de pernoctaciones- para sufrir tasas de crecimiento negativas de 2007 a 2010, recuperando el crecimiento en 2011.

---

<sup>223</sup> Ayuntamiento de Madrid (2008): Plan Japón, p.42.

- b) Las relaciones comerciales entre las empresas localizadas en la Comunidad de Madrid y Japón, siguen una senda descendente tanto en las exportaciones como en las importaciones (ver cuadro 21).
  
- c) Los Flujos de Inversión de Japón en la Comunidad de Madrid ha registrado un buen comportamiento, registrándose tasas de crecimiento positivas en el periodo 2005-2010, salvo en los años 2006 y 2010. Mientras que el Flujo de Inversión Española en el país nipón sufre una evolución negativa (ver Cuadro 22).

INNOVACIONES DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA: ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO (2000-12)

Cuadro 21. Ayuntamiento de Madrid, Plan Japón

Encuesta de Ocupación Hotelera  
(Ciudad de Madrid)

N° Visitantes por Países/Madrid	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL	4705352	4882316	4786125	5320228	5912310	6745122	7.614.672	7282951	7170252	5652837	8328953
Residentes extranjero	2364441	2354916	2340553	2445337	2616882	3035753	3404384	3431132	3367955	2481660	4166911
Japón/Madrid ciudad	121895	122795	116691	123974	129493	172069	157.058	133643	120627	77155	125702
Japón/CAM	123500	123600	117600	127900			166.800	139100	122000	136000	
Japón/España	576800	595400	545700	575900			599500	572200	511.800	611500	

N° Pernoctaciones por Países/Madrid	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL	10706766	10862309	10379555	11277145	12303006	13238564	14194004	13926187	13658278	9816440	16366926
Residentes extranjero	5688092	5505275	5386198	5512330	5974378	6565751	7333570	7358137	7206539	5377869	9200987
Japón Madrid ciudad	248892	248379	247411	257078	262680	324724	281842	247600	231849	146976	241652
Japón CAM	252600	249500	249100	265000			296000	256600	237800	250000	
Japón España	954900	985800	963500	973700			941600	907200	845600	987000	

N° Viajeros por Países Residencia en la Ciudad de Madrid	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL	4786125	5320228	5912310	6745122	7.614.672	7282951	7170252	5652837	8328953
Residentes extranjero	2340553	2445337	2616882	3035753	3404384	3431132	3367955	2481660	4166911
Japón	116691	123974	129493	172069	157.058	133643	120627	77155	125702
T.C. Japón/ Madrid ciudad		6,332	4,452	32,879	-8,724	-14,909	-9,739	-36,038	62,921

N° Pernoctaciones por País Origen	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL	10379555	11277145	12303006	13238564	14194004	13926187	13658278	9816440	16366926
Residentes extranjero	5386198	5512330	5974378	6565751	7333570	7358137	7206539	5377869	9200987
Japón Madrid ciudad	247411	257078	262680	324724	281842	247600	231849	146976	241652
T.C. Japón/ Madrid		3,907	2,18	23,62	-13,21	-12,15	-6,36	-36,61	64,42

Fuente: elaboración propia a partir datos Ayto. Madrid.

**Cuadro 22. Ayuntamiento de Madrid, Plan Japón**

Cuadro. Exportación/Importación

Nº de Empresas Madrileñas que Exportan Regularmente	2006	2007	2008	2009
Total C.Madrid	6269	6279	6219	5878
A Japón	258	250	242	225
TC Madrid a Japón		-3,10	-3,20	-7,02
Nº de Empresas Extranjeras que Importamos a C.Madrid	2006	2007	2008	2009
Total Empresas Extranjeras	10602	11054	11290	10713
Empresas Japonesas	612	598	594	572
TC Empresas Japonesas Importación		-2,288	-0,669	-3,704

Flujos Inversión Extranjera en España (sin ETVE)	Total	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Japón en Comunidad de Madrid	324302,9	15495,83	21907,64	144511,47	1276,16	7270,12	7350,97	101573,26	24914,45
Tasa de Crecimiento			41,378	559,640	-99,117	469,687	1,112	1281,7667	6003303
Flujo Inversión Española en el Exterior (sin ETVE)	Total	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Comunidad de Madrid en Japón	122099,69	602,94	881,89	2414,86	0	0	80000	38200	n.d.
Tasa de Crecimiento			46,26	173,83	-100,00			-52,25	
Fuente: elaboración propia a partir datos Ayto. Madrid.									



Con todo, los datos cualitativos arrojan avances significativos en el estrechamiento de los lazos entre Madrid y el país asiático. Así, tras la puesta en marcha del Plan Japón, Madrid logró ubicar la *Japan Foundation* en la ciudad (hasta entonces la sede para el sur de Europa de este importante centro de promoción lingüística y cultural nipona se ubicaba en París), la apertura de una oficina del Gobierno Metropolitano de Tokio en Madrid, y la celebración de múltiples delegaciones entre el departamento económico del Gobierno metropolitano de Tokio y la Agencia municipal Madrid Emprende encargada, entre otras funciones, de la dinamización económica de la capital española.

Desde 2005, el Ayuntamiento de Madrid viene impulsando una completa agenda de diplomacia en favor de la mayor internacionalización de su economía. Incluido en el plan estratégico de la acción municipal, el Plan Japón es un claro ejemplo de diplomacia económica bilateral (Madrid-Japón), cuyos objetivos fueron aumentar el número de turistas japoneses en la ciudad de Madrid, mejorar las relaciones comerciales y de inversión entre ambos territorios y promocionar la imagen de Madrid gracias a una intensa agenda institucional.

Para lograr tales objetivos, el Ayuntamiento de Madrid contó con el liderazgo activo del Alcalde y con el consenso institucional, básicos en la diplomacia económica local. En sus dos periodos de vigencia (2005-2008 y 2008-2011), se realizaron acciones de carácter transversal para atajar las debilidades detectadas de la ciudad respecto al país asiático, al tiempo que se potenció el valor añadido que la ciudad podía ofrecer a los agentes económicos nipones.

Se detectaron las amenazas (inseguridad para los elevados estándares de seguridad del turista japonés), las debilidades (ausencia de políticas de promoción específicas dirigidas al turismo japonés o al empresariado japonés), las oportunidades y las fortalezas de la ciudad (oferta cultural de la ciudad, sobresaliendo las pinacotecas madrileñas –Museo del Prado, Thyssen, Reina Sofía...- y la proximidad con ciudades patrimonio de la humanidad, el alto grado de conocimiento que del Real Madrid tienen los japoneses, etc.).

Pese a que los datos no arrojan una evolución positiva que permitan respaldar las acciones emprendidas en el marco del Plan Japón, el hecho cierto es que factores económicos exógenos pueden haberse erigido en muros insalvables para lograr los objetivos fijados en el Plan Japón. Entre ellos, la mala coyuntura económica que ha sufrido el país asiático desde 2006 y del que en 2011 parece comenzar a recuperarse, el desfavorable tipo de cambio del yen respecto al euro, y la subida en el combustible que encareció los billetes de avión entre ambos destinos.

Finalmente, algunos aspectos a mejorar del Plan tienen que ver con: (i) la desaparición de la Oficina Madrid Global, y en consecuencia, la falta de visibilidad institucional dentro de la estructura municipal del responsable de coordinar y evaluar las acciones municipales y (ii) la inexistencia de una dotación presupuestaria específica que respalde al Plan, en los Presupuestos Municipales; (iii) la escasa colaboración institucional de la Comunidad de Madrid en la ejecución del Plan. Con todo, el Plan Japón cuenta con elementos innovadores de diplomacia económica local, y refleja la voluntad de sus autoridades por ampliar la presencia de Madrid en el escenario de la globalización.

#### **5.7. Caso práctico (IV): La Asociación Española de Ciudades de la Cerámica, Las Agrupaciones Locales como motor de promoción económica.**

Para muchas localidades españolas, la actividad artesanal<sup>224</sup> representa un elemento de la identidad colectiva y una vía de preservación de su patrimonio cultural y etnográfico. Los últimos datos arrojados por el Ministerio de Industria y Turismo (2008) cifran en 4.000 millones de euros la contribución de las empresas artesanas al PIB español, empleando ese mismo año a 190.000

---

<sup>224</sup> A falta de una definición precisa a nivel europeo, para definir el sector artesanal utilizaremos la definición dada por el Ministerio de Industria y Turismo (2011): “persona física o jurídica cuya actividad esté dedicada a la producción de objetos ya sean éstos de carácter utilitario, decorativo o artístico”.

personas <sup>225</sup>. Del conjunto de empresas artesanas, el 3,8% se dedicaron a la actividad de la cerámica<sup>226</sup>, siendo éste un sector atomizado al estar compuesto en un 72,5% por trabajadores autónomos y en un 21,7% por sociedades limitadas.

El pequeño tamaño del tejido empresarial de la cerámica limita el radio de acción del sector, y explicará posteriormente las actuaciones de diplomacia económica impulsadas por las autoridades locales dentro de la red de ciudades de la cerámica: (i) los canales de venta del sector son eminentemente directos, a clientes concretos, en el lugar del taller o la empresa; (ii) sólo el 38% exporta sus productos al extranjero, dirigiendo casi la totalidad de su venta al mercado de la localidad, región y en el nivel nacional; (iii) los niveles de facturación son bajos - menos de 200.000 euros al año-; (iv) pese a ser un sector atomizado, o precisamente por ello, existe una fuerte cultura asociativa (el 65% de las empresas de la cerámica pertenecen a alguna asociación local, regional o nacional); (v) las amenazas que sufre el sector están relacionadas con la competencia de los mercados asiáticos, la formación de sus recursos humanos y la escasa coordinación con Ayuntamientos y Comunidades Autónomas.

#### **5.7.1. Antecedentes y acciones enmarcadas dentro de la Asociación Española de Ciudades de la Cerámica.**

Constituida el 10 de noviembre de 2007<sup>227</sup>, en la ciudad de Argenton (Barcelona), la Asociación Española de Ciudades de la Cerámica (en adelante AeCC) engloba a 30 Ayuntamientos y 2 asociaciones colaboradoras: la Asociación de Ceramistas Catalana (ACc) y la Fundación Vettonia, localizada en Talavera de la Reina (Castilla la Mancha).

El objetivo de esta red de Ayuntamientos es la promoción de sus localidades a través de una tradición secular que las une: el sector de la cerámica y la alfarería. A nivel nacional, la AeCC colabora con las CC.AA y organismos

---

<sup>225</sup> Ministerio de Industria y Turismo (2011):\_La competitividad del sector artesano en España. <http://www.fundesarte.org/wp-content/uploads/2012/05/La-competitividad-del-sector-artesano.pdf>

<sup>226</sup> Idem. p.39.

<sup>227</sup> Asociación Española de las Ciudades de la Cerámica: Acta fundacional firmada en 2008. <http://www.ciudades-ceramica.es>

autónomos, entre los que subrayamos Fundesarte (dependiente del Ministerio de Industria y Turismo) institución estatal dedicada a la innovación artesanal. A nivel europeo, la AeCC aspira a abrir fronteras gracias a la creación -aún en proceso de aprobación por parte de las autoridades nacionales y europeas- de la Agrupación Europea de Ciudades de la Cerámica (A€uCC). Bajo la forma jurídica de Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT), la Agrupación contaría con la presencia del representante español, la Asociación Francesa (AfCC), Italiana (AiCC) y Rumana (ArCC) de Ciudades de la Cerámica. La creación de la A€uCC permitiría acceder a apoyo financiero europeo en la realización de sus actividades. La propuesta de ubicación de la sede es Talavera de la Reina (Castilla la Mancha).

Los objetivos de la AeCC y de su versión europea, la A€uCC, son: (i) el desarrollo turístico y cultura de sus territorios y ciudades en torno a la alfarería y la cerámica, (ii) la mejora en la competitividad de ambas actividades económicas gracias a la mayor capacitación de los recursos humanos, la innovación en el diseño de nuevos productos, el proceso productivo, nuevos materiales y técnicas de comercialización; (iii) la organización y la presencia en eventos y ferias internacionales que permitan la internacionalización del sector; (iv) aumentar la eficiencia energética, reducir la contaminación y mejorar el tratamiento de residuos; (v) la cohesión social y territorial gracias al mantenimiento de estos sectores económicos con fuerte arraigo en sus municipios.

Las actividades de la AeCC se dividen en: la celebración de Congresos Bianuales en los que los miembros debaten sobre las sinergias del sector alfarero y de la cerámica con otros motores de crecimiento (por ejemplo, con el turismo cultural, la conservación del patrimonio histórico...); la realización de Jornadas Técnicas que sirven como foros de encuentro y transferencia de conocimientos entre empresarios del sector; y la celebración del Premio Nacional de Cerámica.

### **5.7.2. La AeCC como estrategia en Red de diplomacia económica local.**

La AeCC constituye un ejemplo de interacción entre la llamada acción diplomática en Red<sup>228</sup> y la diplomacia económica local. Así, la diplomacia en Red permite la agrupación de diferentes agentes sociales y/o institucionales en una asociación informal, ágil y flexible, siempre lista para adaptarse al cambio y lograr sus objetivos (Metzl, 2001). Las Redes de acción diplomática rompen las rígidas estructuras institucionales basadas en el principio jerárquico en favor de estructuras de cooperación horizontal, donde la transferencia de conocimiento entre sus miembros, el intercambio de información y la reducción de costes de su acción colectiva representan sus principales características. Junto a ello, la desaparición de las fronteras clásicas de colaboración entre el sector público y privado, y una colaboración global que no distingue la nacionalidad de sus agentes (nacionales y extranjeros).

Las interacciones que la AeCC genera en ambos niveles, diplomacia en Red y promoción de los intereses económicos locales, se resumen en los siguientes puntos:

- (a) El activo liderazgo del Alcalde/sa y el consenso político dentro de la corporación local y entre diferentes municipios, inscribiendo las acciones de la Asociación entre los objetivos estratégicos de cada uno de los Ayuntamientos. La Asociación engloba ciudades de distintas regiones y tamaños poblacionales, trascendiendo las fronteras nacionales y encontrar redes de colaboración panaeuropeas.
- (b) Colaboración con instituciones europeas, nacionales (por ejemplo: Fundesarte dependiente del Ministerio de Industria y Turismo) y Comunidades Autónomas. La futura creación de la Agrupación Europea Transfronteriza busca dos objetivos: (i) acción de lobby efectiva y (ii) la posible captación de recursos económicos europeos, en un contexto de mayor escasez financiera de las instituciones nacionales y territoriales.

---

<sup>228</sup> Metzl, J. (2001): Network Diplomacy, pps. 1-10.

- (c) Colaboración entre el sector público y asociaciones del sector, tanto a nivel nacional como europea, en el marco de la Agrupación de Cooperación Transfronteriza. Innovación relevante de cara a un sector atomizado, con fuerte cultura asociativa, pero necesitado de una mayor colaboración con las instituciones públicas tal y como se ha señalado anteriormente.
  
- (d) Identifica como valor añadido del territorio el sector de la cerámica y de la alfarería, diseñando planes de promoción de los municipios en torno a ambos sectores. Así, la Asociación celebró en 2010 las Jornadas tituladas “El Turismo como recurso económico. La Cerámica como recurso turístico”, en las que se señalaba a este sector productivo como generador de oferta y demanda de turismo cultural a dinamizar por los municipios.
  
- (e) Estrategia multidisciplinar que permite la obtención de sinergias favorables para las ciudades y el sector. Así, la celebración de Jornadas técnicas permiten el intercambio de experiencias entre empresas logrando una mayor formación de sus recursos humanos, y la creación de asociaciones para la apertura de mercados extranjeros. De igual forma, la presencia de la Asociación en ferias internacionales, tal y como se señala desde el sector, permite mejorar el conocimiento de los mercados extranjeros por parte del tejido empresarial, reducir los costes de información y promover su internacionalización, una de las principales debilidades del sector señaladas anteriormente. Finalmente, la celebración anual de Premios Nacionales de Cerámica valorizan y prestigian el sector, dando a conocer su obra y animando a sus actores a innovar.

#### **5.8. El Mapa de estrategias de la diplomacia económica local.**

Tomando los anteriores casos prácticos, la presente investigación procederá a elaborar un Mapa de Indicadores de Diplomacia Económica Local que permita, de forma sistemática, analizar las estrategias seguidas por los Ayuntamientos en sus estrategias de internacionalización económica (ver Cuadro 23).

INNOVACIONES DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA: ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO (2000-12)

<b>Cuadro 23. Indicadores Diplomacia Econ. Local</b>	<b>Ayto. Madrid</b>	<b>Ayto. Sevilla</b>	<b>Diput. BAR</b>	<b>AeCC</b>
<b>Planificación Estratégica</b>				
Planes Actuación Plurianuales	x	x	X	
Planes elaborados con la participación del sector	x	x	X	x
Elaboración Planes prospección/ DAFO	x	x	X	x
Presupuestos Plurianuales		x		
Liderazgo del Alcalde-sa/ Diputación	x	x	X	x
Unidad responsable visible en el Ayuntamiento	x	x	X	x
Consenso político municipal en el Ayto.	x	x	X	x
Consenso político con resto instituciones	x	x	X	x
<b>Cooperación Institucional</b>				
Con CCAA		x	X	x
Con Gobierno de España	x	x		x
Con Agentes Sociales de la ciudad	x	x	X	
Con Agentes empresariales del sector afectado	x	x	X	x
Con Universidades, Fundaciones y Otros	x	x		
Financiación CCAA		x		
Financiación Gob. Esp, EU y otros Org.Int.	x	x		
<b>Acciones del Plan</b>				
Impacto Territorial (Plan General Urbano ciudad)		x		
Campañas de promoción internacional de la ciudad	x	x	X	x
Celebración de Misiones Internacionales	x	x	X	x
Celebración/Participación en/de Conferencias Intern.	x	x	X	x
Elaboración de Documentos Informativos/ Webs	x	x	X	x
Elaboración de Documentación Otros Idiomas	x	x	X	x
<b>Rendición de cuentas</b>				
Informes de Evaluación Anuales	x	x		
Grado de Ejecución de los Presupuestos		x		
Comisión de Seguimiento	x	x		

**Fuente:** Elaboración propia.

A la vista de las estrategias señaladas en el mapa de estrategias anterior, podemos afirmar que los EE.LL han impulsado acciones semejantes en materia de diplomacia económica; en los siguientes cuatro ejes de acción: (i) la planificación estratégica, (ii) la cooperación institucional, (iii) las acciones

horizontales de los planes; (iv) rendición de cuentas, en donde se detecta un déficit en las labores de seguimiento y balance, que deben ser mejoradas.



## **CAPÍTULO 6.**

# **LAS RAZONES PARA LA DECIDIDA DIPLOMACIA ECONÓMICA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.**

### **6.1. INTRODUCCIÓN.**

Como hemos señalado en el Capítulo 2, la moderna diplomacia reconoce que el número de actores en las relaciones internacionales ha aumentado, produciéndose con ello una fragmentación de la acción exterior que ya no es monopolizada por una única institución, el Estado Nación<sup>229</sup>. En la actualidad, la acción exterior es gestionada de forma compartida por una multiplicidad de agentes de naturaleza pública y privada. La nueva diplomacia se define como la “gestión de las relaciones entre Estados, y entre éstos y otros actores”<sup>230</sup>.

Así, los Estados Nación comparten la acción diplomática con nuevos actores (i) subestatales fruto de la descentralización y la transferencia de poder y recursos en favor de instituciones territoriales (en el caso español, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales); (ii) supranacionales, producto de los procesos de integración regional y multilateral creados en su mayoría en respuesta a la mundialización y (iii) los organismos reguladores y empresas pertenecientes al sector público; (iv) la aparición de nuevos actores tales como las multinacionales, las ONGS y la llamada “diplomacia de los ciudadanos”. En función de quien sea el actor, los intereses a promocionar podrán o no ser coincidentes con aquellos que defiende el Estado Nación.

Simultáneamente, la modernización de la acción diplomática ha supuesto “cambiar métodos y medios pero sobre todo contenidos incorporando otra serie

---

<sup>229</sup> Bayne, N. y Woolcock S. (2011): *New Economic Diplomacy*, pps. 21-44.

<sup>230</sup> Barston, R. (2006): *Modern Diplomacy*, pps.1-2.

de intereses”, como por ejemplo, “los intereses económicos”<sup>231</sup>. Como se ha apuntado a lo largo de la presente investigación, en la actualidad las relaciones económicas internacionales, otrora subordinadas a los intereses geoestratégicos<sup>232</sup>, se erigen como elemento nuclear de la nueva actividad diplomática<sup>233</sup> situándose, cuando no desplazando, en el mismo nivel que los objetivos que han caracterizado tradicionalmente la diplomacia: la cooperación política internacional, la seguridad y el mantenimiento de la paz<sup>234</sup>.

Antes de entrar a investigar la diplomacia económica realizada por el Gobierno central en España, conviene que recuperemos la definición que sobre la misma hemos elaborado en el presente trabajo y en base a la cual hemos articulado la investigación. Así, definíamos la diplomacia económica como:

*Las acciones emprendidas por el conjunto de actores que conforman el Estado para lograr sus intereses económicos en los mercados mundiales.*

*Las 7 áreas en las que trabaja la diplomacia económica son: (a) la promoción del comercio, el turismo, la inversión, (b) las finanzas, (c) la captación de tecnología y conocimiento, (d) la energía y la sostenibilidad global, (e) la cooperación al desarrollo, (f) la seguridad económica, y (g) las Estrategias de Marca País.*

*El estudio de la diplomacia económica analizará la coherencia o los conflictos que pudieran surgir entre los objetivos políticos y económicos en el marco de la política exterior de los Estados.*

*Con el objeto de mejorar la eficacia de las acciones emprendidas, la diplomacia económica investigará los procesos de negociación y toma de decisión de los actores implicados.*

A la luz de la definición elaborada, y en lo que respecta al papel del Gobierno central en la diplomacia económica, conviene hacer los siguientes comentarios:

<sup>231</sup> Bassols, R. (1995): La diplomacia al servicio de la economía, pps. 195-197.

<sup>232</sup> Azuelos, M. (2011): Les évolutions de la diplomatie économique américaine, pps.2-19.

<sup>233</sup> Chavagneux, C. (1999): La diplomatie économique: plus seulement une affaire d'États. pps. 1-23.

<sup>234</sup> Morillas, J. (2000): La diplomacia económica, la otra mediación del Estado, pps. 41-44.

- (a) Pese a la referida fragmentación de las relaciones económicas internacionales y, en consecuencia, de la acción diplomática, los Gobiernos centrales continúan siendo la principal referencia y el actor protagonista de la acción exterior de los países, también el español. En nuestro caso, la propia Constitución Española, en su artículo 149.3.1, reconoce la exclusiva competencia del Estado sobre las relaciones internacionales. Ello implica que el Gobierno central ostenta la interlocución con los organismos internacionales siendo, como hemos visto en el capítulo 5, el responsable último del cumplimiento de los acuerdos internacionales. Esto no significa el que los municipios y las Comunidades Autónomas (estas últimas pueden participar en delegaciones ante Organismos Internacionales en los temas que les afecten) participen en las relaciones internacionales, debido a la transformación de buena parte de los asuntos internacionales en asuntos (inter)domésticos (ver capítulo 5). La transferencia de poder institucional realizada hacia los Entes territoriales y supranacionales limita las competencias que históricamente ha monopolizado el Gobierno central debiendo crearse, como de hecho se hace en el caso español, espacios de interlocución y negociación entre el Gobierno central y las estructuras territoriales para el alineamiento de posiciones en temas internacionales. Todo ello ha sido extensamente tratado en los capítulos 5 y 6 de la presente investigación, en los que hemos investigado el activo papel que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos tienen en la diplomacia económica.
- (b) La liberalización de los mercados, la privatización de empresas públicas y el impulso al comercio internacional ha impulsado la creación de corporaciones multinacionales cuyo volumen de negocio supera, en ocasiones, el PIB de economías nacionales. Hoy las empresas son un actor imprescindible de las relaciones internacionales; y así lo reconocen los Estados al crear instrumentos de participación público privado de promoción económica internacional. En apartados posteriores analizaremos algunos de estos instrumentos, tales como las Fundaciones Consejo y la Estrategia de la Marca España, que han servido como cauces de cooperación entre la diplomacia económica del Estado y la llamada “diplomacia corporativa”.

- (c) La fragmentación también se ha dado dentro del propio Gobierno central. En la actualidad, el Ministerio de Asuntos Exteriores (el MAEC, en el caso español) no monopoliza las relaciones internacionales, y en consecuencia, tampoco la diplomacia económica. Las acciones que llevan acabo departamentos gubernamentales como el de Medio Ambiente, Industria, la Agricultura y Pesca, Comercio Exterior, Infraestructuras, etc. también definen las relaciones económicas internacionales del país. Incluso, cada vez es más común ver cómo los Jefes de Estado lideran acciones de diplomacia económica. Un reciente caso lo encontramos en las acciones diplomáticas que el Rey de España lideró para que un consorcio español obtuviera la adjudicación del multimillonario contrato de construcción del AVE entre las ciudades de Medina y la Meca, en Arabia Saudí. A mayor abundamiento, el Presidente del Gobierno de España cuenta con el denominado Consejo de Política Exterior (creado en 2000<sup>235</sup>), como órgano colegiado de apoyo al Jefe del Gobierno en sus funciones de coordinación y dirección de la política exterior. El reto que tiene el departamento de Exteriores de cualquier Gobierno es trabajar, también, en garantizar la coherencia en la acción internacional del resto de Ministerios respecto de los objetivos prefijados en materia de política exterior.
- (d) Con todo, es importante volver a subrayar que la naturaleza de las áreas en las que trabaja la diplomacia económica y que han sido recogidas en la definición que realizamos de la misma son asuntos donde el Gobierno central mantiene competencias decisivas (por ejemplo, en el ámbito legislativo) que explican el porqué, pese a la fragmentación de la acción diplomática y la entrada en el campo de las relaciones económicas internacionales de nuevos actores, continúa siendo el principal actor y el más influyente en el desarrollo de las relaciones económicas internacionales.

---

<sup>235</sup> BOE. Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior.

En el presente capítulo abordaremos las razones económicas que justifican el activo papel que el Gobierno de España ha desarrollado en materia de diplomacia económica, a lo largo en los últimos 10-12 años. Sin duda, hay causas que obedecen a corrientes globales que afectan, como hemos visto en los primeros capítulos de la investigación al conjunto de Estados; pero, en el caso de España, hay otros de naturaleza doméstica que justifican la acción decidida del Gobierno central en el ámbito de la diplomacia económica. En especial, durante los últimos años donde el panorama económico se ha ennegrecido como consecuencia de la crisis; convirtiéndose la internacionalización en el imperativo para la recuperación económica y la creación de empleo.

## **6.2. Los motivos económicos para el impulso de la diplomacia económica española.**

Como se ha señalado en el capítulo 1 y 2, existen motivos derivados del proceso de globalización que explican el activismo de las instituciones públicas por promover sus intereses económicos en el exterior. A título recordatorio, y centrándonos sólo en las corrientes de carácter global que explican la necesidad de articular estrategias de diplomacia económica serían: (a) la integración financiera internacional impulsada por la liberalización del mercado de capitales y el desarrollo de los mercados financieros; (b) la globalización de la mayor parte de mercados, lo que ha significado el aumento de la competencia entre empresas y entre territorios; (c) la aparición de nuevos competidores como son las economías emergentes; y (d) los avances en la Tecnología de la Información y la Comunicación que ha facilitado, entre otras, la fragmentación de los procesos productivos.

A continuación nos centraremos en las razones económicas de naturaleza doméstica que abundan en la idea del activismo internacional, experimentado en las últimas décadas, por las autoridades españolas en materia de diplomacia económica. Las razones pueden resumirse en: (a) una relación históricamente deficitaria en las relaciones comerciales de España con el exterior; (b) la escasa diversificación geográfica de las exportaciones en

detrimento de las economías emergentes que lideran el crecimiento de la economía mundial; (c) la evolución de la Inversión Extranjera Directa (en adelante, IED); (d) una industria exportadora de competitividad media- baja; (e) la exigencia de crear empleo e internacionalizar la empresa española, en un contexto como el actual de crisis económica; y (g) la integración europea y la pertenencia al euro.

### **6.2.1. Una relación deficitaria con el exterior.**

Históricamente España viene registrando recurrentes déficit en la balanza por cuenta corriente, fundamentalmente por el permanente resultado negativo de la balanza comercial<sup>236</sup>. Si observamos la última fase expansiva de la economía española (finales de la década de 1990 hasta 2007) vemos que España multiplicó por 4 su déficit por cuenta corriente: 25 mil millones de euros (4% del PIB) en el año 2000 hasta los 105 mil millones (10% del PIB) en 2007<sup>237</sup>. Sólo tras la crisis iniciada en 2008, y que aún continúa sufriendo la economía española, se ha registrado una abrupta corrección del déficit, bajando hasta el 3,5% del PIB (38 mil millones de euros) en 2011. A mayor abundamiento, la tasa de cobertura (véase Cuadro 28) se ha ido corrigiendo en los últimos años, llegando a niveles semejantes a los de finales de la década de 1990, inicio de la fase expansiva de crecimiento de la economía española.

---

<sup>236</sup> La Balanza de Servicios, superavitaria por la fortaleza del sector turístico español, compensa solo en parte el déficit de la Balanza Comercial.

<sup>237</sup> Servicios de Estudios La Caixa (2012): Objetivo superávit: ¿realidad o quimera?, pps. 17-64.

**Cuadro 24. Evolución del volumen Exportaciones, Importaciones y la Tasa de Cobertura  
(% exportaciones que financia las importaciones)  
(1995-2010)**

Año	Exportaciones		Importaciones		Saldo		tasa cobertura (%)
	Millones €	tva	Millones €	tva	Millones €	tva	
1995	69.962,20		87.142,30		-17.180,10		80,3
1996	78.212,10	11,8	94.179,50	8,1	-15.967,40	-7,1	83
1997	93.419,40	19,4	109.468,70	16,2	-16.049,30	0,5	85,3
1998	99.849,50	6,9	122.856,10	12,2	-23.006,60	43,3	81,3
1999	104.788,60	4,9	139.093,70	13,2	-34.305,10	49,1	75,3
2000	124.177,30	18,5	169.468,10	21,8	-45.290,80	32	73,3
2001	129.771,00	4,5	173.210,10	2,2	-43.439,10	-4,1	74,9
2002	133.267,70	2,7	175.267,90	1,2	-42.000,20	3,3	76
2003	138.119,00	3,6	185.113,70	5,6	-46.994,70	11,9	74,6
2004	146.924,70	6,4	208.410,70	12,6	-61.486,00	30,8	70,5
2005	155.004,70	5,5	232.954,50	11,8	-77.949,80	26,8	66,5
2006	140.237,10	10,4	214.754,00	12,6	-74.516,90	17,1	65,3
2007	185.023,20	8,6	285.038,30	8,5	-100015,1	8,4	64,9
2008	189.227,90	2,3	283.387,80	-0,6	-94159,9	-5,9	66,8
2009	159.889,60	-15,5	206.116,20	-27,3	-46226,6	-50,9	77,6
2010	185.799,00	17,4	238.081,60	14,2	-52282,6	4,2	78

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2010.

El ajuste producido del déficit de la balanza comercial durante el periodo 2007-2011, obedece a la fuerte caída de la balanza comercial de bienes y al positivo aumento de la balanza de servicios, la balanza de transferencias y la de rentas. El ajuste registrado en el déficit comercial se justifica por la caída en las importaciones (debido a las dificultades por las que atraviesan los hogares y las empresas españolas): la penetración de las importaciones<sup>238</sup> ha pasado del 26,5% al 23% en 2011<sup>239</sup>; y una reciente mejora de las exportaciones. Con todo, si observamos la evolución de las exportaciones con cierta perspectiva, por ejemplo desde 1985 a 2010, vemos que las ventas españolas en los mercados internacionales se han elevado muy lentamente: del 1,24 al 1,76% del total mundial<sup>240</sup>; ello se debe, por un lado, a la pérdida de competitividad de

<sup>238</sup> Medida como importaciones sobre gasto en consumo privado, consumo público, inversión y exportaciones, en porcentaje.

<sup>239</sup> Servicios de Estudios La Caixa (2012): *Objetivo superávit: ¿realidad o quimera?* pps. 17-64.

<sup>240</sup> Alonso, J.A. y Rodríguez D. (2011): *Comercio Exterior*, pps. 331-346.

la economía española, y de otro, a la aparición de las denominadas economías emergentes, con China, como principal paradigma.

La recurrente relación deficitaria de la economía española con el exterior tiene múltiples causas que no son objeto de la presente investigación. Con todo, sí demuestran la necesidad que siempre ha tenido el sector público español de implementar una decidida estrategia de diplomacia económica. Estrategia que dependiendo del momento obedecía a diferentes motivaciones: de 1990 a 2007, como política en favor de equilibrar el modelo de crecimiento económico basado en el tirón de la demanda interna y no de la demanda externa; y, a partir de 2008, como única tabla de salvación para recuperar la actividad económica, mantener el tejido productivo y crear empleo. Como dice Cantero Talavera (2007) “la internacionalización de las empresas ha dejado de ser una opción para pasar a ser una necesidad si se quiere sobrevivir en un mundo globalizado”<sup>241</sup>. El apoyo a la internacionalización, a través de la diplomacia económica, es complementario a la necesaria mejora de la competitividad de la economía española.

### **6.2.2. La necesaria diversificación vs. la actual concentración geográfica de las relaciones comerciales españolas.**

La economía española concentra más del 65% del total de sus exportaciones en los Estados miembros de la UE (el 68%, 125.766 millones de euros, en el año 2010). Los principales socios comerciales son Francia (18,3% del total de exportaciones de mercancías), Alemania (10,5%), Portugal (8,9%), Italia (8,8%) y Reino Unido (6,2%) con datos de 2010. Las ventas a países no pertenecientes a la UE supusieron un 32,3% del total, alcanzando en 2010, los 60.032,4 millones de euros.

La reciente evolución indica un aumento en la diversificación geográfica de las exportaciones españolas (32,3% en 2010 frente al 24,7% en 2003). En efecto, en la última década las instituciones españolas han volcado muchos recursos

---

<sup>241</sup> Cantero Talavera, F.J. (2007): Retos del Sector Exterior Español: Hacia una diplomacia económica ampliada e integrada, pps. 1-107.



en el desarrollo de estrategias comerciales tendentes a estrechar lazos con las denominadas economías emergentes; poniendo en marcha, por ejemplo, los Planes Integrales de Desarrollo de Nuevos Mercados, a los que dedicaremos el Capítulo 8. Hasta entonces, baste apuntar que los países objetivo de dichos Planes (Rusia, Turquía, Marruecos, Argelia, Estados Unidos, México, Brasil, India, China, Japón y Corea del Sur) han visto incrementado el volumen de exportación de mercancías en un 22,6% (con datos de 2010) cuando el incremento de las exportaciones a los países de la UE para ese mismo año aumentó en un 15,4%.

Por su parte, las importaciones españolas tienen como origen, en un 54,6% (datos del año 2010), la Unión Europea con un valor de 129.959,3 millones de euros. Alemania es nuestro principal proveedor, con una cuota del 11,7%, Francia (10,7%), seguidos de Italia, Portugal, Reino Unido y Países Bajos. Con todo, conviene subrayar que el principal origen del déficit comercial español se explica, en un 66%, por las importaciones de productos energéticos.

La pujanza económica de las economías emergentes, su creciente importancia en las relaciones comerciales y de captación de inversión extranjera, implica para las economías más desarrolladas, entre ellas la española, la exigencia de articular estrategias de diplomacia económica respecto a sus competidores tradicionales y los nuevos actores emergentes. Por su parte, la dependencia energética que sufre la economía española del exterior incide, como veremos posteriormente, en la relación entre la diplomacia económica española y la seguridad económica nacional. En este sentido, la necesaria diversificación de los países proveedores de energía unido a la apuesta por las energías renovables, y el ahorro energético son políticas necesarias para reducir la vulnerabilidad energética española.

### **6.2.3. La evolución de la Inversión Exterior Directa y la estrategia de inversión de las empresas españolas.**

La economía española ha sido históricamente un país receptor de inversión extranjera, que ha contribuido de forma decisiva a la modernización del tejido

productivo destacando, por encima de otras consideraciones, “la aparición de un nutrido grupo de multinacionales españolas, de muy variados sectores, que se desenvuelven con éxito en los mercados internacionales”<sup>242</sup>.

Tal y como puede observarse en el Cuadro 29, la economía española ha protagonizado un papel importante en la Inversión Extranjera Directa (en adelante, IED) mundial. Así, entre 1985 y 2009 la cuota mundial aumentó 2,8 puntos. En los últimos años, como consecuencia de la crisis y el carácter cíclico de la IED, así como la aparición de nuevos competidores en las economías emergentes, los flujos recibidos por la economía española se han visto reducidos significativamente (según datos de la UNCTAD, a la mitad durante el año 2010).

**Cuadro 25. Cuota de España en el stock de IED mundial, 1985-2009**

	Extranjera en España					España en el Exterior				
	1985	1990	2000	2005	2009	1985	1990	2000	2005	2009
España/ UE-15	3,8	8,7	7,1	8,8	10,1	1,5	1,9	3,7	5,3	7,4
España/ UE-27			6,7	8,2	9,0			3,7	5,3	7,2
España/ Mundo	1,2	3,2	2,1	3,3	4,0	0,6	0,8	1,6	2,5	3,4

**Fuente:** Fernández-Otheo, C.M. a partir datos UNCTAD, Foreign Direct Investment.

En lo que respecta a los flujos emitidos, la economía española ha sido particularmente activa pasando del 0,8% en la década de 1980 al 3,4% en 2009. Así, en 2009, el stock acumulado de IED en el exterior alcanzó los 646.000 millones de dólares, convirtiéndose España en la décima economía inversora del mundo. La IED española se ha dirigido preferentemente a Latinoamérica, EE.UU y Europa del Este.

Una de las razones de la vigorosa trayectoria de la IED española apuntada por Fernández-Otheo (2011) es el proceso de adquisición de empresas y activos

<sup>242</sup> Fernández- Otheo, C.M. (2011): Inversión Exterior Directa, pps.347-360.

como “principal vía de entrada” de las empresas españolas en los nuevos mercados respecto a otras posibles estrategias, tales como la creación de sociedades y la ampliación de capital social. Las razones que explican esta actitud son<sup>243</sup>:

- (a) Las ventajas inherentes a la propiedad de las empresas (ganancia de tamaño, extensión y diversificación de las actividades de las empresas en otros mercados y su consolidación), es decir, la articulación de una estrategia tendente a la creación de “campeones nacionales” con fuerte presencia en mercados extranjeros.
- (b) La acumulación de experiencia en la producción internacional que alentó el apetito expansivo de las corporaciones españolas, y cuyo freno llegó con el inicio de la crisis en 2008.
- (c) Las favorables condiciones de endeudamiento en los mercados nacionales e internacionales, y la fase alcista de los mercados de valores, tendencia rota en la actual fase de recesión económica.
- (d) Las ventajas fiscales de apoyo a la inversión exterior.

La creciente importancia de las empresas españolas de máxima dimensión en los mercados internacionales (aquellas que cotizan en el IBEX-35) también se refleja en el hecho de que éstos aportaron, en 2010, el 53% de los ingresos totales de las empresas del IBEX-35, mientras que en 2000 no representaba más del 23%. A mayor abundamiento, las plantillas de las empresas del IBEX-35 han disparado en 2011 sus plantillas en el exterior, alcanzado la cifra global de los 1,18 millones de empleados. Como ejemplo, del total de plantilla de Telefónica, sólo el 12,4% eran trabajadores en España, el resto son trabajadores empleados en los países extranjeros con oficinas de la mencionada compañía.

---

<sup>243</sup> Idem.

La estrategia de adquisición de empresas en mercados extranjeros ha encontrado, en determinados casos, serias limitaciones como consecuencia de la inseguridad jurídica propiciada por gobiernos populistas de los países de destino. El más reciente, la nacionalización de YPF por parte del Gobierno argentino cuyo principal damnificado ha sido la compañía Repsol. Ambas dimensiones de la IED española, emisora y receptora, también justifican la articulación de estrategias de diplomacia económica por parte de sus autoridades.

#### **6.2.4. Una industria exportadora centrada en Bienes Tecnología Media y Baja.**

El sector industrial manufacturero español que representa el 80% del total de las exportaciones, constituyendo la base empresarial de la actividad exportadora. Algunas tendencias, que a continuación se subrayan, agudizan la debilidad competitiva de la economía española:

- (a) Entre 1999-2009, el peso de la industria ha evolucionado de forma similar a como lo ha hecho en Francia y el Reino Unido: en dicho periodo, el peso industrial en la economía española se redujo en 6 puntos; el resultado es un tejido industrial escaso, muy alejado del 22% sobre el PIB que representa en Alemania (2009).
- (b) La intensidad exportadora (porcentaje de producción que se exporta) representó en 2009 cerca del 30%, inferior también al 40% alemán. Esta menor capacidad exportadora revela problemas de competitividad empresarial de nuestra economía respecto al resto.
- (c) Por sectores, las exportaciones industriales son bienes de intensidad tecnológica media, media baja; lejos pues de exportar bienes de alto valor añadido, de intensidad tecnológica alta, fuertemente competitivos. Tal y como señala Cantero Talavera (2007) el bajo grado de sofisticación tecnológica de los productos que exporta la economía española, supone un

freno para la internacionalización de nuestras empresas <sup>244</sup> puesto que la estructura exportadora española se asemeja a economías menos desarrolladas que la nuestra, con costes laborales más bajos, que fabrican los mismos productos a un menor precio.

(d) Junto a ello, la economía española sufre una excesiva concentración de la exportación industrial en el sector del automóvil (al que dedicamos un apartado del capítulo 5): 16% (en 2010) de las exportaciones españolas es de este sector industrial. España cuenta, en la parte de componentes del sector de la automoción con empresas altamente competitivas; pero, tal y como señala Gómez Navarro (2005), en el montaje de automóviles la presencia en nuestro país es la de plantas pertenecientes a multinacionales que toman sus decisiones con carácter global, representando ello un riesgo para la deslocalización industrial con el consiguiente impacto sobre el sector exportador español<sup>245</sup>. En este sentido, como vimos en el capítulo 5, en los últimos años de la crisis (2008-2012) el Gobierno de España junto a las CC.AA afectadas (con presencia de las plantas de ensamblaje de los vehículos) han implementado acciones en favor de la permanencia en territorio español.

(e) El tamaño de la empresa española condiciona su voluntad exportadora. Así, el carácter atomizado del tejido empresarial español, el 95% del tejido empresarial español son PYMES, supone una barrera para muchas empresas difícil se saltar.

#### **6.2.5. Crear empleo y empresa en el actual contexto de recesión económica.**

Desde 2008, España sufre una crisis económica que ha implicado la masiva destrucción de empleo y tejido empresarial, alzándose la tasa de paro hasta el 25% del conjunto de la población activa (datos de 2011). No es el propósito de

---

<sup>244</sup> Cantero Talavera, F.J. (2007): Retos del Sector Exterior Español: Hacia una diplomacia económica ampliada e integrada, pps.20-30.

<sup>245</sup> Comparecencia del Presidente del Consejo de Cámaras de Comercio de España, Gómez Navarro, ante la Subcomisión parlamentaria para la Reforma del Sector Exterior. Acta de la comparecencia. Congreso de los Diputados, junio de 2005.

la presente investigación analizar las causas de la crisis, pero sí constatar a los efectos que nos interesan que la caída del PIB tiene como una de sus principales motivaciones la caída de la demanda interna. Todo ello, como ya hemos señalado anteriormente, lleva a la economía española a buscar en la demanda externa el camino a la recuperación económica. En el corto plazo, a nivel empresarial, ello se traduce en que su propia supervivencia es la principal motivación de la internacionalización.

Con todo, la cultura de la internacionalización empresarial no es sólo una respuesta reactiva ante la crisis económica sino que debe ser una apuesta estratégica. Al competir en mercados globales, la sostenibilidad en el medio y largo plazo de las empresas sólo será posible si se cambia la mentalidad hacia la competición en el exterior. La prueba del algodón de la, hasta ahora, escasa cultura internacional de la empresa española, es la baja base exportadora en España (número de empresas que regularmente venden en mercados internacionales): con datos de 2009, la base exportadora superó ligeramente las 107.000 empresas. Una de las principales barreras a la internacionalización es el reducido tamaño de las empresas (95% PYMES)<sup>246</sup>. El apoyo del sector público y la promoción de consorcios empresariales a la exportación son algunas alternativas a la hora de promover la internacionalización de un tejido empresarial como el español, muy atomizado.

La internacionalización empresarial no sólo garantiza, más en momentos de crisis, su supervivencia, sino que con ella se permite mantener cuando no aumentar la creación de empleo. La literatura económica<sup>247</sup>, según nos recuerda Herce (2010), ha demostrado la positiva relación entre internacionalización y creación de empleo, en varias direcciones<sup>248</sup>: (a) respecto al empleo doméstico, puesto que la exportación significa, en última

---

<sup>246</sup> La literatura económica ha demostrado que el tamaño de la empresa española condiciona su voluntad exportadora. Así, aquellas con un menor número de trabajadores (la frontera en España es de 50 empleados) encuentran dificultades para poder exportar, lo cual afecta a la mayoría del tejido empresarial español; mientras que aquellas otras con tamaño superior a los 50 empleados sí encuentran menos barreras para exportar.

<sup>247</sup> Ebenstein, A; Harrison A.; McMillan M y Phillips, S. (2009): Estimating the impact of trade and offshoring on American workers using the current population surveys.

<sup>248</sup> Herce, J.A. (2010): Internacionalización, empleo y modernización de la economía española, pps.1-125.

instancia, un eventual aumento de la producción en origen por lo que es necesario incrementar los recursos humanos disponibles en cantidad y calidad; y (b) empleo que en aras de mantener los niveles de competitividad debe contar con perfiles cualificados, lo que implica una apuesta por la formación del capital humano de la empresa y su mayor estabilidad respecto a otros trabajos, así como una mejor retribución.

Herce (2010) estimó que, en términos de empleo, el sector exterior español sostenía, en 2009, 6,5 millones de empleos directos e indirectos en España; y que por cada 10 puntos porcentuales adicionales de tasa de apertura, se lograban 4 puntos adicionales de tasa de empleo. Para el conjunto de la economía española el estudio estimó que un aumento de las exportaciones por valor de un millón de euros, podría llegar a generar cerca de 25 empleos directos e indirectos<sup>249</sup>.

#### **6.2.6. La integración europea y pertenencia al euro.**

El ingreso de España en la denominada Comunidad Económica Europea, 1985- firma del Tratado de Adhesión; la creación del Mercado Único (1993) que implicó la supresión de barreras arancelarias y físicas a la libre circulación de bienes, servicios y capitales en el seno de la UE<sup>250</sup>; la creación del euro a finales del siglo XX entre los países de la Unión Económica y Monetaria (en adelante, UEM) con la consiguiente alineación de las políticas económicas y fiscales; la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa uno de cuyos principales objetivos consistía en convertir a la economía europea en el área más competitiva del mundo, y por consiguiente, con una elevada aportación del sector exportador al crecimiento del PIB de los Estados miembros ... todos ellos son hitos en la construcción europea de los que España ha participado activamente en su definición y que han alterado el entorno económico en el que se desenvuelven las empresas españolas.

---

<sup>249</sup> Idem.

<sup>250</sup> Cantero Talavera, F.J. (2007): Retos del Sector Exterior Español: Hacia una diplomacia económica ampliada e integrada, pps.40-60.





## **CAPÍTULO 7.**

# **INNOVACIONES EN MATERIA DE DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA (I): LAS INSTITUCIONES.**

### **7.1. Marco general y antecedentes.**

La importancia de la diplomacia económica en la acción exterior española ha crecido en los últimos 10-12 años. Hasta el momento, hemos investigado cómo la promoción de los intereses económicos en los mercados globales ha estado presente en las estrategias de entes de naturaleza territorial (regional y municipal). En los siguientes Capítulos abordaremos la investigación de la diplomacia económica de la Administración General del Estado, inmersa, como hemos señalado en el anterior Capítulo, en un proceso de apoyo a la internacionalización de la empresa española. En coherencia con lo expuesto, cada vez es más común escuchar a los distintos responsables del MAEC apostar por la diplomacia económica: informaciones aparecidas en los medios de comunicación sobre cómo el MAEC trata de dotar a sus legaciones de más contenido económico<sup>251</sup>, declaraciones públicas de sus máximos responsables ante los medios, las Cortes Generales y ante foros empresariales<sup>252</sup> y un largo etcétera, son la prueba de que la economía se ha situado entre las prioridades de la política exterior española.

En diferentes etapas de los últimos quince años, y por diferentes Gobiernos, se ha tratado con escaso éxito de abordar la reforma en profundidad el Sector Exterior español. Entre otras, la elaboración del Libro Blanco de reforma del

---

<sup>251</sup> Artículo “Embajadas S.A.” publicado en El País, Domingo 23 de Septiembre de 2012.

<sup>252</sup> Encuentro del Ministro de Asuntos Exteriores, Margallo, ante el Foro de Marcas Renombradas Españolas: “Margallo creará una diplomacia económica al servicio de la empresa”. 3 de abril de 2012.

Sector (1986), el Anteproyecto de Ley del Servicio Exterior (2000), la constitución de una Comisión Interministerial para la Reforma Integral del Sector Exterior (2004-2005), y la creación en 2005 de la Subcomisión parlamentaria en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para la reforma del Sector Exterior, que no concluyó en propuestas por la falta de acuerdo entre los dos principales Grupos Parlamentarios, PP y PSOE; pero cuya lectura de las Actas de los comparecientes (provenientes tanto del sector público y privado) ayuda a extraer conclusiones sobre los retos a afrontar por el Sector Exterior. El nuevo Gobierno ha planteado en 2012 afrontar una modificación del Sector Exterior.

Así, conceptos comunes en todos los informes y comparencias antes señaladas respecto de la necesaria reforma del Servicio Exterior resultan ser: su modernización; avanzar hacia la mayor eficiencia, eficacia y calidad de los servicios prestados a empresas y ciudadanos<sup>253</sup>; la unidad de acción del Servicio Exterior<sup>254</sup> evitando con ello la dispersión de las actuaciones implementadas por otras instituciones y/o departamentos; la mayor orientación a la empresa del Servicio Exterior gracias, entre otros, a la especialización en áreas económicas y/o geográficas de parte del personal diplomático; la necesidad de innovar y encontrar fórmulas imaginativas que contrarresten el escaso respaldo presupuestario que sufre el MAEC, en los Presupuestos Generales del Estado. La transformación del Sector Exterior en una Acción Exterior coherente y concertada es la idea que mejor sintetiza el reto a afrontar por parte de la diplomacia española, especialmente, en el ámbito de la diplomacia económica. A ello nos dedicaremos en posteriores capítulos de la presente investigación.

---

<sup>253</sup> La defensa de los intereses empresariales españoles queda recogida, entre otras, como principal recomendación de la CEOE a la Comisión Interministerial del MAEC (2005) para la reforma del Servicio Exterior, la Asociación Empresarial planteó el que “el fomento de la relación bilateral entre los Gobiernos y la protección de los ciudadanos españoles (propia de la acción diplomática) se une, también como principal objetivo, la defensa de los intereses de las empresas españolas presentes en ellos”.

<sup>254</sup> Para el Club de Exportadores la cuestión de la unidad de acción de todos los actores institucionales, bajo el liderazgo del Gobierno central y en particular el MAEC, resultó ser la principal recomendación elevada al Ministerio (2005).

Centrándonos en acciones específicas de impulso a la diplomacia económica española, y a la espera de abordar en posteriores Capítulos el estudio de las principales innovaciones realizadas por el poder ejecutivo, señalaremos la principal acción que desde el poder legislativo se ha planteado en los últimos años: la presentación de una Proposición no de Ley, debatida y aprobada en abril de 2011, por la que se instaba al Gobierno de España a la puesta en marcha de medidas de fomento y apoyo a la diplomacia económica<sup>255</sup>. La iniciativa parlamentaria dividía las actuaciones en: (a) acciones ante la UE gracias al refuerzo de los Acuerdos de Asociación de la UE con las áreas históricamente preferentes para España: Latinoamérica y el Mediterráneo, sin olvidar las economías emergentes; (b) acciones ante organismos multilaterales a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos de la Ronda de Doha; (c) medidas tendentes a construir relaciones bilaterales y estratégicas con economías emergentes (a través, entre otras, de los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados cuyo análisis abordaremos en capítulos ulteriores); (d) medidas que mejoren la imagen de España elevando la notoriedad del país gracias a la construcción de alianzas con empresas y personalidades españolas internacionalmente conocidas; (d) potenciando los instrumentos de apoyo a la internacionalización de la empresa española y la defensa de sus intereses.

En los siguientes apartados abordaremos la investigación de las principales innovaciones en materia de diplomacia económica española: (a) desde el punto de vista institucional, con la creación de nuevos organismos y/o la reforma de otros tradicionalmente importantes en la internacionalización de la economía española, como el ICEX; (b) estratégico, con la inclusión de la seguridad económica como un elemento más de la Estrategia Española de Seguridad; (c) instrumental, con la creación de herramientas de diversa naturaleza, financiera, comercial, *national branding*; (d) el diseño de una estrategia de diplomacia económica inclusiva, tendiendo puentes de colaboración con el sector privado, principalmente, el tejido empresarial.

---

<sup>255</sup> Proposición no de Ley 162/000816, de 6 de abril de 2011, sobre Diplomacia Económica, Congreso de los Diputados.

## 7.2. El Consejo de Política Exterior.

Dos son las razones que llevaron, en el año 2000, a crear el Consejo de Política Exterior (en adelante, COPEX). Por un lado, la intensa acción exterior de un número cada vez mayor de Ministerios ajenos al MAEC, que tuvo como principal consecuencia la mayor implicación de la Presidencia del Gobierno en el diseño de estrategias y directrices, así como garantizar la eficaz coordinación de la acción exterior del conjunto del Gobierno. Por otro lado, el mayor activismo de los Presidentes de los Gobiernos en los asuntos de política internacional, en especial, aquellos vinculados a la economía.

El COPEX se creó en 2000<sup>256</sup> como estructura colegiada de apoyo y asesoramiento al Presidente del Gobierno, máximo responsable en la dirección de la acción gubernamental y de su coordinación, también, en consecuencia, de la acción exterior. El COPEX está presidido por el Presidente del Gobierno, y como miembros permanentes: la Vicepresidencia del Gobierno y Ministerio de la Presidencia, los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Justicia, de Defensa, del Interior, de Educación, Cultura y Deporte; de Empleo y de Seguridad Social; de Industria, Energía y Turismo; de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; y de Economía y Competitividad. Recientemente, se ha incorporado el Alto Representante de la Marca España, que participará en las reuniones únicamente para los asuntos que afecten a su ámbito competencial (en capítulos posteriores realizamos un análisis sobre esta nueva figura). El COPEX puede contar con la presencia, en función del tema a tratar, de otros Ministerios; así como de autoridades o altos cargos de las CC.AA y Entes Locales.

Entre las funciones del COPEX se encuentra el diseño de directrices y estrategias acción exterior de España, cuya elaboración será de carácter anual; la coordinación de la acción exterior de los diversos departamentos

---

<sup>256</sup> Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior, BOE, 2000.

ministeriales y organismos públicos; la asistencia al Presidente del Gobierno en hacer velar por el cumplimiento de dichas estrategias.

El COPEX se reunirá con una periodicidad de dos veces al año. La convocatoria del mismo correrá a cargo del Presidente del Gobierno, y le corresponderá al MAEC el desarrollo y ejecución de las estrategias y decisiones adoptadas en el COPEX. Para garantizar la continuidad de sus trabajos, se crea un Consejo Consultivo presidido por la Vicepresidenta del Gobierno o, en su caso, por el Ministro de Exteriores. Los departamentos miembros del COPEX nombrarán representante al Consejo Consultivo.

El COPEX ha sufrido, en sus doce años de vida, dos modificaciones legales:

- (a) La primera <sup>257</sup>, realizada en 2007, fue precedida de un Informe presentado en Consejo de Ministros el 26/10/2007, y realizada en el marco del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2006<sup>258</sup> por el que aprueban medidas para la potenciación de la Acción Exterior del Estado siguiendo las recomendaciones de la Comisión Interministerial para la Reforma Integral del Servicio Exterior. La modificación supuso, a ojos del Gobierno, una reforma en profundidad del COPEX siendo las principales: la creación del Consejo Consultivo (ya mencionado); el refuerzo del papel del MAEC como responsable de la implementación de las decisiones tomadas en el COPEX; y la creación de vínculos entre el COPEX y el Congreso de los Diputados por el que se garantizaba la presentación de un informe anual.
- (b) La segunda modificación <sup>259</sup>, realizada en 2012, se engloba dentro de la creación de la nueva figura del Alto Comisionado para la Marca España, y su integración dentro del COPEX. En posteriores capítulos analizaremos el papel a jugar de esta nueva figura institucional.

---

<sup>257</sup> Real Decreto 1389/2007, de 29 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior, BOE, 2007.

<sup>258</sup> Orden AEC/2783/2006, del MAEC, de 7 de septiembre, BOE, 2006.

<sup>259</sup> Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior, BOE, 2012.

Desgraciadamente, en sus años de existencia, el COPEX no ha sido el órgano de decisión y coordinación de la política exterior inicialmente previsto, siendo un órgano que no celebra reuniones y en consecuencia sin uso. Su revitalización y mayor protagonismo debería ser un objetivo prioritario en aras de lograr una mayor y mejor coherencia y efectividad de la política exterior española.

### **7.3. La Oficina Económica del Presidente.**

La Oficina Económica del Presidente (en adelante, OEP) es una de las principales innovaciones institucionales creadas en los últimos años, también, en el ámbito de la diplomacia económica. Concebida en 2004 por sus impulsores a semejanza del *Council of Economic Advisers* de la Presidencia de los Estados Unidos<sup>260</sup>, finalmente fue creada no sólo como órgano de asesoramiento en materia económica al Presidente del Gobierno, sino como una pieza fundamental en el entramado institucional de la política económica del Gobierno de España.

Desde sus comienzos, la OEP es liderada por un director con rango de Secretario de Estado bajo el que penden dos departamentos, con rango de Dirección General. En la actualidad: (a) Economía Internacional y (b) la Secretaría Técnica de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos (máximo órgano de coordinación de los asuntos económicos del Gobierno, encargado de preparar los temas a tratar en los Consejos de Ministros semanales).

Las funciones de la OEP se han ido fortaleciendo con el tiempo. Así, además de encargarse de elaborar los Planes Nacionales de Reforma (en adelante, PNR, de los que hablaremos en el capítulo 8), las funciones abarcan los siguientes capítulos:

---

<sup>260</sup> Una de las semejanzas de la OEP con el órgano estadounidense fue la publicación anual del denominado Informe Económico del Presidente, desde 2012 ya dejado de publicar. Solía ser presentado por el Presidente del Gobierno en la sede de La Moncloa a la que se invitaba a los principales empresarios y agentes sociales y económicos del país.

- (a) Para el Departamento de Economía Internacional <sup>261</sup>“la preparación y coordinación de los Consejos Europeos en el ámbito económico, las reuniones del Eurogrupo a nivel de Jefes de Estado y Gobierno; el seguimiento de la economía internacional, la coyuntura macroeconómica y el sistema financiero; la preparación de reuniones bilaterales del Presidente del Gobierno en el ámbito económico; la coordinación con el G- 20 y relaciones con las demás instituciones económicas internacionales. Además se encargará del asesoramiento al Presidente del Gobierno en materia de política comercial y apoyo a la internacionalización para las empresas españolas”.
- (b) Para la Secretaría Técnica de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos tendrá las siguientes funciones<sup>262</sup>: “la coordinación de los trabajos preparatorios de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos y evaluación y análisis de las distintas alternativas de política económica; y la realización de estudios e informes sobre las políticas de índole fiscal, sectorial, presupuestaria, financiera y de empresa así como de índole social y medioambiental”.

Como ejemplo de la creciente importancia de la OEP se encuentran: la reciente reunión del director de la Oficina, Álvaro Nadal, con el equipo económico del Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, el pasado 8 de agosto, dos días después de una conversación mantenida entre el Presidente Mariano Rajoy y su homólogo estadounidense<sup>263</sup>. Influencia que anteriormente tuvieron otros jefes de la OEP, como Miguel Sebastian (posterior Ministro de Industria, Turismo y Comercio), David Taguas y Javier Valles<sup>264</sup>. Así, la OEP jugó un

---

<sup>261</sup> Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. Artículo 5. apartados 2.1. y 2.2., BOE, 2012.

<sup>262</sup> Idem.

<sup>263</sup> Noticia de la Agencia Servimedia (8/8(2012): “Álvaro Nadal se reúne con el equipo económico de Obama en la Casa Blanca”.

<sup>264</sup> Como órgano de asesoramiento económico del Presidente del Gobierno, los Jefes de la OEP han formado tradicionalmente parte de los equipos y delegaciones constituidas por el entonces Presidente del Gobierno, Jose Luis Rodríguez Zapatero, para mantener encuentros con los principales actores del sector económico y financiero internacional. Su presencia ha sido habitual en las delegaciones presidenciales a las cumbres del G-20, Consejos Europeos, y reuniones diversas como, por ejemplo, la celebrada entre el Presidente del Gobierno y las principales instituciones financieras de Wall Street, el 22 de septiembre de 2010. Noticia

papel relevante con sus homólogos franceses, alemanes e ingleses en la estrategia desarrollada en el acceso de España al G-20. Las reuniones con fondos de inversión extranjeros, encuentros con la prensa económica internacional o reuniones con equipos económicos de otros Gobiernos así como empresarios de otros países suele ser habitual en las agendas de los responsables de la OEP.

Uno de los instrumentos novedosos en materia de inteligencia económica y diplomacia económica, fue la creación, en el marco de la OEP, de los Observatorios Empresariales para dos áreas estratégicas: Latinoamérica y Asia. Los Observatorios, convocados a instancias de la OEP, reunían a distintos responsables de Ministerios económicos y los máximos responsables de las empresas españolas con intereses en las áreas geográficas mencionadas. El objetivo no consistía en “hacer un frente común” entre la Administración General del Estado y las empresas (por otro lado contraproducente para los intereses de las segundas) sino compartir información, coordinar esfuerzos y que el Gobierno conociera, de primera mano, las situaciones que atravesaban las empresas en los países de Latinoamérica y Asia, que luego defendía en la interlocución con los distintos Gobiernos.

#### **7.4. La Subdirección General de diplomacia económica.**

Como Departamento encargado de la dirección de la política exterior de conformidad con las directrices del Gobierno y en aplicación del principio de unidad en el exterior, el MAEC ha creado por primera vez en su historia, el área de diplomacia económica, con rango de Subdirección General, dependiente de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales perteneciente al Ministerio de Exteriores.

---

publicada en El País (22/9/2010): “Zapatero se somete al examen del poder financiero de Wall Street”.



Entre las funciones de la Subdirección General de Diplomacia Económica<sup>265</sup> se encuentran la participación, junto con otros organismos y entidades de la Administración General del Estado, en acciones de diplomacia económica y en la elaboración de planes de acción que ayuden a la mejor gestión y proyección de la imagen económica de España en el exterior, sin perjuicio de las competencias de otros Departamentos ministeriales y entidades de la Administración General del Estado (en adelante, AGE).

La Subdirección General de Diplomacia Económica depende orgánicamente de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales cuyas funciones van desde la “propuesta y ejecución de la política exterior de España en el ámbito de las relaciones económicas internacionales de índole bilateral, sin perjuicio de otros Departamentos en la materia; la propuesta y ejecución de la política exterior de España en el ámbito de las relaciones económicas multilaterales; la representación institucional de España ante los sistemas de integración y otros organismos, incluida la OCDE, y en los convenios multilaterales correspondientes y la coordinación de la representación de España ante los comités y órganos especiales de estos convenios y organismos, sin perjuicio de las competencias de otros Departamentos en la materia; y la preparación, informe, tramitación y propuesta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. También, la negociación y tramitación interna de los acuerdos internacionales, bilaterales y multilaterales, relacionados con los ámbitos de su responsabilidad”<sup>266</sup>.

A diferencia de pasadas legislaturas, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales ha dejado de depender orgánicamente de la Secretaria de Estado de Asuntos Exteriores, pasando a depender directamente del Ministro del MAEC, demostrando la importancia que se le otorga a los temas vinculados con las relaciones económicas internacionales, es decir, a la diplomacia económica.

---

<sup>265</sup> Real Decreto 342/2012, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). Artículo 16. 1.2., BOE, 10 de febrero de 2012.

<sup>266</sup> Idem.

Entre las acciones más innovadoras llevadas a cabo en los primeros meses del Gobierno salido de las urnas el pasado mes de noviembre de 2011, se encuentran:

- (a) La creación del Alto Comisionado de la Marca España (al que dedicamos un apartado específico en posteriores Capítulos) cuya función principal es la coordinación de todas las acciones impulsadas desde el sector público y privado para favorecer la Marca España.
- (b) Realización de cursos de formación sobre economía y comercio para una parte de los Embajadores destinados en países donde no hay presencia de una Oficina Económica y Comercial de España (en adelante, OFECOMES). El primer curso se realizó en el primer semestre de 2012 en la sede de la Fundación Pública CECO (Centro de Estudios Económicos y Comerciales) situada en Madrid. La previsión es extender estos cursos, por medios telemáticos, a la totalidad de Embajadores en países sin OFECOMES, antes de final de 2012. Todo ello, siempre en coordinación con los responsables de las delegaciones comerciales de la zona a la que se adscribe la Embajada en cuestión.
- (c) La formación económica de los diplomáticos españoles destinados en el extranjero se extiende a otras áreas como las finanzas. Así, según Alberto Antón en junio de 2012 “hemos impartido (el MAEC), por primera vez, una curso para que ambos cuerpos conozcan los cada vez más complicados instrumentos financieros que se usan en la actividad económica y exportadora”<sup>267</sup>
- (d) Tras el nombramiento de nuevos Embajadores, el MAEC, a instancias del Ministro, organiza sesiones de trabajo entre el nuevo Embajador y las empresas españolas con intereses en el país de destino, al objeto de conocer las necesidades y demandas del empresariado español en la zona.

---

<sup>267</sup> El País Domingo 23 de Septiembre de 2012. “Embajadas S.A”.

- (e) El envío regular de información (a través de la Oficina Información Diplomática - OID) sobre política económica y comercial española, así como de las acciones de las empresas españolas presentes en la zona, siempre y cuando así lo permitan las mismas.

## 7.5. La diplomacia económica y la seguridad económica en la Estrategia Española de Seguridad (EES).

Para Van Bergeijk Peter A.G. y Moons, S. (2010) el tercer milenio ha reforzado el vínculo entre la diplomacia económica y la seguridad económica. La seguridad se ve amenazada por viejos y nuevos peligros tales como el cambio climático, el terrorismo internacional, los flujos migratorios incontrolados, la vulnerabilidad social, la escasez de los recursos naturales, la dependencia energética <sup>268</sup>... y, más recientemente, la crisis económica internacional. En opinión de estos autores, la característica del siglo XXI es la relación multidimensional entre Naciones y sociedades que permite, por un lado, multiplicar exponencialmente las relaciones comerciales y las oportunidades de desarrollo, especialmente para las llamadas economías emergentes; pero, de otro, la creciente interdependencia entre los países provoca la multiplicación del riesgo, por la posible transmisión de *shocks* que pudieran alcanzar a todas las partes del sistema, sin que exista hasta el momento un mecanismo global que permita articular una respuesta coordinada a tales riesgos.

La relación entre la diplomacia económica y la seguridad económica <sup>269</sup> ha provocado el creciente interés de la literatura de la EPI, así como en el *policy-making* de los Estados Nación que han venido dotándose de instrumentos para responder eficazmente a los eventuales riesgos económicos que pudieran producirse. Riesgos que diariamente la ciudadanía lee en forma potenciales conflictos entre países que afectan a su seguridad económica, y en donde la diplomacia económica puede jugar un papel determinante a la hora de evitarlos o, al menos, minorarlos. Entre los más recientes, las tensiones comerciales entre los Gobiernos de las dos principales economías del mundo (Estados Unidos y China) y las acusaciones del primero sobre el segundo de mantener el tipo de cambio del *yuan* frente al *dólar* artificialmente bajo, para con ello obtener ganancias de competitividad y ampliar sus oportunidades de

---

<sup>268</sup> Van Bergeijk Van, Peter A.G., y Moons S. (2011): Economic Diplomacy and Economic Security. pps. 1-18.

<sup>269</sup> Clingendael Institute (2009): Economic Diplomacy Beyond 2010: Geo-Economic Challenges of Globalization and Economic Security, pps.2-20.

exportación (2010); el corte de suministro de gas efectuado por el Gobierno ruso a Ucrania (2009); o, más recientemente, el bloqueo comercial de la comunidad internacional a Irán, uno de los principales productores mundiales de petróleo, en respuesta al programa nuclear impulsado por el régimen iraní (2012).

En las páginas siguientes abordaremos las posibles aportaciones que la diplomacia económica puede hacer a la llamada Estrategia Española de Seguridad (en adelante, EES), aprobada en 2011 por el Gobierno de España, en la que se indicaban líneas de trabajo y de investigación aún por explorar. Somos conscientes de que la EES hoy está en punto muerto. No obstante, creemos que como referencia continua siendo válida. Nuestra principal aportación en el presente apartado es abrir la puerta a la investigación de la relación entre la diplomacia económica y la seguridad económica, aún por explorar en la disciplina de la política económica internacional en España.

### **7.5.1. Definición de la seguridad económica y sinergias con la diplomacia económica.**

La literatura <sup>270</sup> ofrece diferentes definiciones de un concepto, la seguridad, de por sí difícil de acotar en pocas líneas. Otro tanto ocurre con la seguridad económica. Así, para Buzan (1991) los riesgos económicos son los más difíciles de afrontar en el marco de seguridad nacional<sup>271</sup>, especialmente para los actores económicos (hogares, empresas y Estados) que operan dentro del sistema económico capitalista donde el riesgo y la competencia, inherentes al sistema, pueden provocar una relativa inseguridad<sup>272</sup>.

Para Svetličič and Rojcek (2002) la seguridad descansa sobre la realidad de los hechos y la percepción que los agentes económicos tienen de esa realidad, por lo que la seguridad económica es sinónimo de estabilidad económica y política,

---

<sup>270</sup> Para una lectura en profundidad sobre la definición de seguridad económica véase, Udovič, B. (2006): Economic Security: Large and small states in enlarged European Union, pps.2-36.

<sup>271</sup> Buzan, Barry (1991): People, states and fear: an agenda for international security studies in the post cold-war era, pps.598-624.

<sup>272</sup> Idem.

cohesión social, democracia y creación de empleo<sup>273</sup>. En términos similares se pronuncia el Servicio de Inteligencia canadiense (2005) para quien la seguridad económica consiste en crear las condiciones necesarias que permitan el crecimiento sostenido, promuevan la inversión exterior, logren en consecuencia la mayor prosperidad nacional y el desarrollo de la actividad empresarial en un entorno seguro y dinámico<sup>274</sup>. Para el Gobierno holandés (2007) la seguridad económica es “el funcionamiento ininterrumpido de los Países Bajos como una economía eficaz”<sup>275</sup>.

Udovič (2006) apunta que los diferentes elementos que estructuran la seguridad económica se retroalimentan en un “proceso sin final” (ver Cuadro XX). Así, el entorno macroeconómico afecta al comportamiento de familias, empresas y Estados generando una percepción de la realidad, de mayor o menor confianza, que acaba afectando al entorno macroeconómico en forma de mayor (o menor) consumo, mayor (o menor) tasa de ahorro, mayor (o menor) creación de empleo, crecimiento de los precios, comportamiento del PIB... en resumen, de mayor (o menor) (in) seguridad económica; en un proceso, como apunta el autor (Udovič, 2006), que se reproduce hasta el infinito.

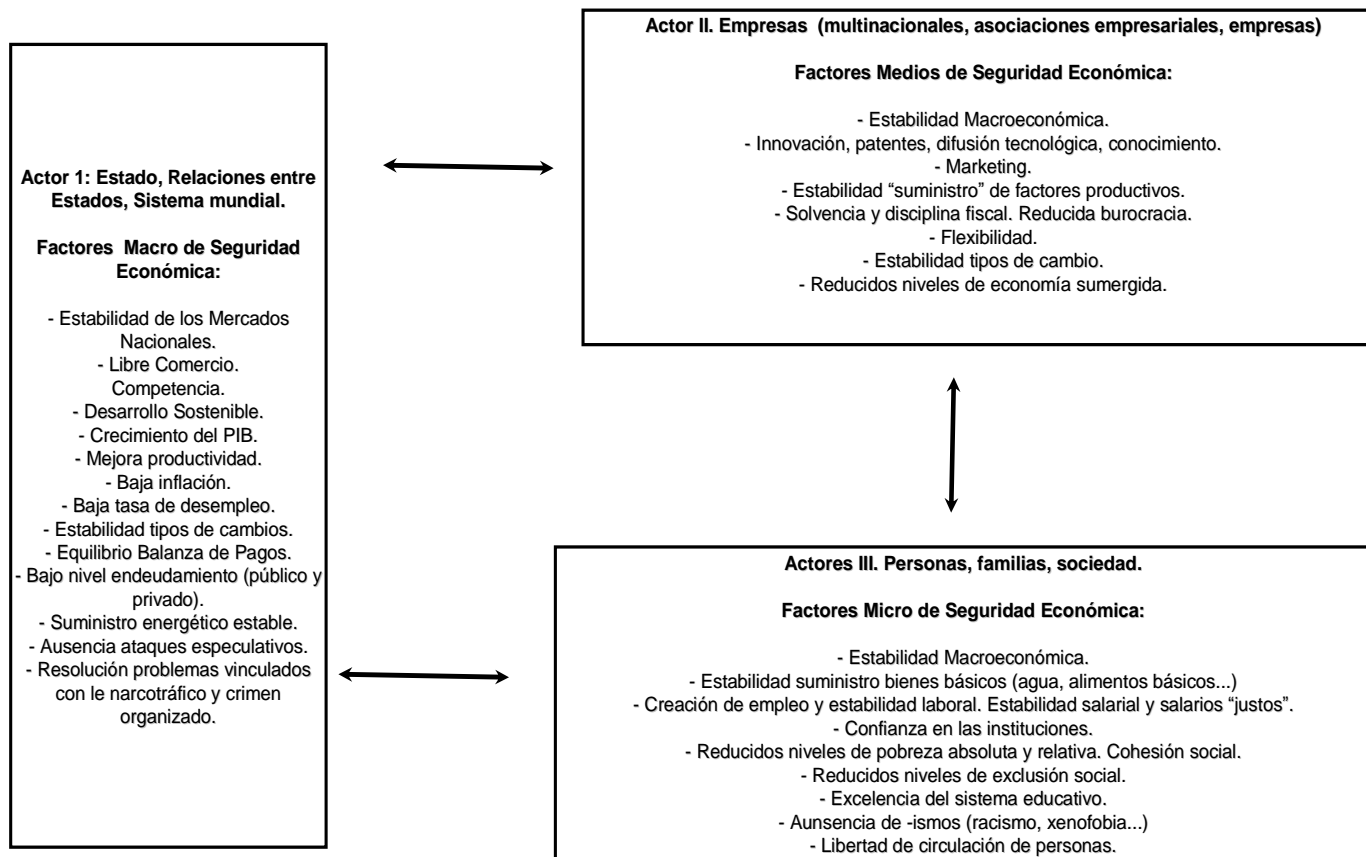
---

<sup>273</sup> Svetličič, Marjan and Matija Rojec (2002): The global economy, security, and small states aspiring for NATO membership, pps.129-145.

<sup>274</sup> Traducción libre del autor a partir de la definición transcrita por Udovič, B. (2010) del Canadian Security Intelligence Service (CSIS) que puede obtenerse en: [http://www.csis-scrs.gc.ca/eng/operat/es2\\_e.html](http://www.csis-scrs.gc.ca/eng/operat/es2_e.html).

<sup>275</sup> Enseñat y Berea (2012): ¿A qué responden las Estrategias de Seguridad Nacional?, pps.1-13.

Cuadro 26. Estructura y relación de los factores de la seguridad económica.



Fuente: Elaboración propia a partir de Udovič (2006).

Finalmente, para Van Bergeijk, Peter A.G. y Moons, S. (2010), la seguridad económica es “aquella seguridad basada en y/o construida sobre la promoción de las relaciones económicas internacionales (el comercio y la inversión internacional, y la cooperación al desarrollo)”<sup>276</sup> que elevan los costes de inicio de conflictos y mejoran los beneficios generados por la cooperación estable entre países.

Basándonos en las definiciones que sobre seguridad económica han sido elaboradas por Udovič (2006) y Van Bergeijk, Peter A.G. y Moons, S. (2010) observamos tres dimensiones en las que la diplomacia económica resulta decisiva para el logro de mayores cotas de seguridad económica:

a) La diplomacia económica fomenta las relaciones económicas bilaterales entre Estados, la integración regional entre países (como por ejemplo, la UE) o la consolidación de organismos multilaterales (tales como la Organización Mundial del Comercio). Esta relación eleva los costes de iniciar un conflicto entre países, y fomenta la estabilidad y el entendimiento entre Estados. Como reconoce Skylakakis (2006) “la diplomacia económica es un instrumento decisivo para prevenir, en el medio plazo, conflictos entre Estados”<sup>277</sup>. El caso más evidente es la propia historia de la Unión Europea.

La literatura económica ha demostrado la positiva relación entre el mayor comercio e inversión internacional y la seguridad económica, anunciada por el insigne economista Mill (1840) cuando observó que era el comercio el que reducía los conflictos entre países. En su trabajo sobre diplomacia económica y seguridad económica. Van Bergeijk, Peter A.G. y Moons, S. (2010) señalan las teorías que la literatura económica ha demostrado empíricamente sobre el asunto que nos ocupa: (a) el aumento de los conflictos bélicos y/o el terrorismo internacional reducen los flujos comerciales; (b) la cooperación entre Estados eleva los flujos de comercio bilaterales; (c) el incremento de los intercambios (comercio, cooperación al

---

<sup>276</sup> Idem.

<sup>277</sup> Skylakakis, T. (2006): The importance of economic diplomacy, <http://www.brigde-mag.com/magazine>



desarrollo, inversión, etc.) reduce el riesgo de conflictos (guerras, terrorismo internacional, etc.).

- b) Propiciar la estabilidad en el suministro de los recursos energéticos es una tarea fundamental de la diplomacia económica y por ende, garantía de la mayor seguridad económica del país en cuestión. Para lograrlo, las estrategias serán variadas desde las relaciones bilaterales a la realización de acuerdos en el seno de organismos multilaterales. Algunos ejemplos veremos en líneas posteriores.
- c) Si la seguridad económica de un país, tal y como la definió Udovič (2006), tiene entre sus principales objetivos establecer las condiciones necesarias que garanticen su crecimiento económico sostenido, la diplomacia económica puede contribuir a tal objetivo articulando estrategias que permitan fortalecer las relaciones comerciales y de inversión con los países que lideren el crecimiento en el sistema económico mundial. La actual crisis económica es un buen ejemplo de ello, ya que se observa una tendencia de los Estados más desarrollados a estrechar sus relaciones económicas con las denominadas economías emergentes (China, India, Brasil, Corea...).

### **7.5.2. La diplomacia económica en la Estrategia Española de Seguridad (EES).**

La EES supuso un enfoque innovador en la planificación de las estrategias de seguridad nacional en España. Sin aspirar a entrar al detalle del mismo, sí conviene subrayar a los efectos que nos ocupan, que la EES planteó un enfoque integral de la seguridad nacional y los instrumentos a utilizar para garantizarla. Por otro lado, la EES incluyó, por primera vez como amenaza la inseguridad económica como una de las nuevas amenazas que sufre el país<sup>278</sup>. A ojos de Enseñat y Berea (2012) su inclusión estuvo motivada por la crisis que sufre España en el momento de su elaboración, año 2011<sup>279</sup>, así como los

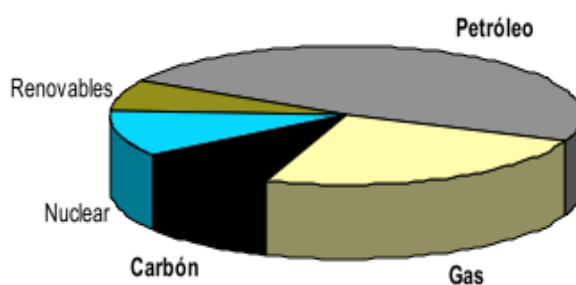
---

<sup>278</sup> La reciente Directiva Defensa Nacional, aprobada en agosto de 2012 reconoce como amenaza la inseguridad económica.

<sup>279</sup> Enseñat, A. (2012): ¿A qué responden las estrategias de seguridad nacional?, pps. 1-13.

riesgos inherentes a la vulnerabilidad energética de España, consecuencia de su alta dependencia del petróleo y el gas natural (ver cuadro 27), la insuficiencia de recursos energéticos y la no conexión con la red europea de oleoductos y gaseoductos<sup>280</sup>.

Cuadro 27. Fuentes de energía primaria en España (2008)



Fuente: elaboración propia a partir datos MINECO (2008)

Como hemos señalado, la principal novedad de la EES es el enfoque preventivo e integral<sup>281</sup> a la hora de garantizar la seguridad nacional utilizando, para ello, todos los medios disponibles del Estado: políticos, militares, policiales, humanitarios, sociales, de inteligencia... y también, los diplomáticos. Junto a ello, se plantean dos integraciones: de un lado, horizontal, en la que se debe producir una cooperación real de todos los departamentos ministeriales; y de otro, la integración vertical de todos los niveles de la Administración: local, autonómica y estatal<sup>282</sup>.

<sup>280</sup> Idem.

<sup>281</sup> La Estrategia Española de Seguridad (EES) fue aprobada en 2011 con el sobrenombre de “una responsabilidad de todos” enfatizando con ello la responsabilidad compartida de todos los agentes, públicos y privados, en contribuir a la seguridad nacional.

<sup>282</sup> Idem.

**Cuadro 28. Acciones de Seguridad Económica en la EES (2011)<sup>283</sup>**

RIESGO	LINEAS DE ACCIÓN
Inseguridad económica y financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover un desarrollo sostenible.</li> <li>- Mitigar los desequilibrios de los mercados.</li> <li>- Luchar contra las actividades delictivas.</li> <li>- Avanzar en la gobernanza económica de la UE y a escala global.</li> <li>- Potenciar la presencia económica internacional de España.</li> <li>- Garantizar la capacidad de los servicios críticos económicos y financieros.</li> </ul>
Vulnerabilidad energética	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejes de acción: diversificación de las fuentes de energía y abastecimiento (elevando la contribución de las energías renovables), el ahorro y la eficiencia energética, la liberalización de los mercados y el desarrollo de infraestructuras.</li> <li>- Líneas y redes de abastecimiento: prioridad el control marítimo.</li> </ul>

**Fuente:** Instituto Español de Estudios Estratégicos (2012)

A la luz del cuadro anterior, a continuación señalaremos diferentes ejemplos de actualidad en los que se podrá observar cómo la diplomacia económica puede coadyuvar a la seguridad económica y financiera de España. Así, respecto a la gobernanza económica global y europea, tanto el anterior Gobierno como el actual, promueven ante las instituciones comunitarias avances en favor de un verdadero gobierno económico europeo: la unión bancaria<sup>284</sup>, el activismo del Banco Central Europeo (BCE) en la compra de deuda pública de los países que sufren la desconfianza de los mercados financieros<sup>285</sup> y la mayor coordinación de las política presupuestarias de los Estados miembros de la zona euro son propuestas de diplomacia económica reiteradas por las autoridades españoles y que, sin duda, ayudarían a la mejora de la seguridad económica del país.

<sup>283</sup> Instituto Español de Estudios Estratégicos (2012): Análisis comparativo de la Estrategia de Seguridad “una responsabilidad de todos”, pps. 1-23.

<sup>284</sup> Noticia La Vanguardia (27/8/2012). Mariano Rajoy defenderá ante Van Rompuy acelerar la unión bancaria y fiscal. Disponible en <http://www.lavanguardia.com/economia/20120827/54342324295/rajoy-defendera-union-bancaria-fiscal.html>

<sup>285</sup> Diario Público (9/7/2012): Margallo (Ministro del MAEC) dice que el BCE “debe intervenir en los mercados para que los especuladores entiendan que, si apuestan contra el euro, van a perder”. <http://www.publico.es/dinero/439422/margallo-pide-al-bce-que-actue-para-frenar-los-ataques-contra-espana>

Promover la mayor presencia económica internacional de España tiene diferentes implicaciones. La más evidente, la diplomacia económica puede articular estrategias para la presencia de empresas españolas en mercados internacionales. Así, los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (que estudiaremos en el capítulo 8) impulsados por el Gobierno de España tratan de fomentar las exportaciones y la inversión española en las economías emergentes. Una segunda derivada de tal objetivo es promover la presencia de españoles en puestos de responsabilidad económica internacional. En este sentido, España ha contado siempre con escasa presencia en organismos internacionales en comparación con otros países de nuestro entorno (Francia, Alemania, Reino Unido...). Para revertir esta tendencia, el MAEC creó la denominada Unidad de Funcionarios Internacionales<sup>286</sup> (en adelante, UFI) cuya principal finalidad fue, y continua siendo, la elaboración de una base de datos con las ofertas de empleo en organismos internacionales y, también, la de aquellos españoles que quieren acceder a esas u otras plazas en instituciones multilaterales<sup>287</sup>. A pesar de nombramientos relevantes en términos políticos, como el de Rodrigo Rato como Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, o Joaquín Almunia como Vicepresidente de la Comisión Europea y responsable de la importante cartera de Competencia, la representación de altos funcionarios en organismos internacionales, en especial de naturaleza económica, continua siendo una asignatura pendiente de la diplomacia española.

La dependencia energética es quizás una de las principales amenazas para la económica, en especial para un país como España, con una alta dependencia energética: importamos tres cuartas partes de nuestras necesidades de consumo primario de energía. Así, la tasa de dependencia alcanzó en el año

---

<sup>286</sup> La denominada Unidad de Funcionarios Internacionales desarrolla la función de información sobre organismos internacionales, las posibilidades de trabajo que ofrecen, sus procedimientos de selección de personal y las vacantes que convocan. Disponible en <http://www.maec.es/es/menuppal/oportunidades/paginas/oportunidades.aspx>

<sup>287</sup> Noticia [www.elconfidencialdigital.com](http://www.elconfidencialdigital.com), 10/4/2008: "Análisis. El Gobierno está preocupado por la escasa presencia de españoles en entes internacionales: se apuesta por perfiles políticos". Disponible en <http://elconfidencialdigital.com/mundo/041220/analisis-el-gobierno-esta-preocupado-por-la-escasa-presencia-de-espanoles-en-entes-internacionales-se-apuesta-por-perfiles-mas-politicos?IdObjeto=15819>

2007, el 80%, mientras que la media de la UE para el mismo año fue del 56%. En términos de inseguridad económica, esta dependencia tiene como consecuencias:

- (a) El trasvase de rentas hacia países productores de petróleo y gas.
- (b) El riesgo implícito de interrupción del suministro.
- (c) La importación de la volatilidad de los mercados internacionales de hidrocarburos.

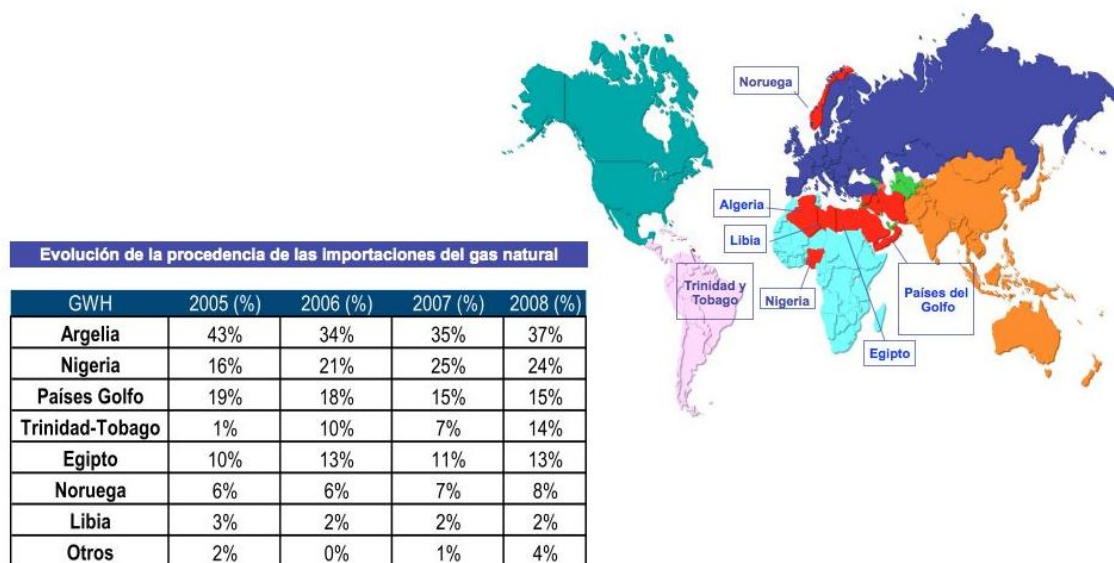
Algunas de las estrategias de diplomacia económica puestas en marcha por los países van desde:

- (a) Articular estrategias que eleven el coste de iniciar un conflicto entre el país suministrador y receptor de la energía. Un claro ejemplo es la estrategia china al ofrecer un amplio abanico de políticas en contraprestación a la celebración de acuerdos de suministro energético. Así, con Angola, uno de los principales productores de petróleo en el continente africano, China ha ofrecido a cambio del suministro de petróleo un *mix* políticas que incluyen acciones de cooperación, la concesión de créditos, la construcción de carreteras, escuelas, universidades...en el país africano.
- (b) Utilizar la influencia política de los Gobiernos para garantizar el correcto funcionamiento del mercado energético internacional. Acontecimientos como el anuncio de expropiación y nacionalización de la compañía YPF, propiedad de la empresa Repsol, por parte del Gobierno argentino, supone una clara ruptura de las reglas del juego y la seguridad jurídica que debe reinar en el funcionamiento de los mercados internacionales. Hasta saber el final de un proceso que se presume largo, la UE ha interpuesto una denuncia al Gobierno argentino ante la Organización Mundial del Comercio por supuestas prácticas de restricciones ilegales a

las mercancías europeas<sup>288</sup>. Consolidar el papel cooperativo de la Organización Mundial del Comercio, la Agencia Internacional de la Energía e, incluso, de la Unión Europea, resulta prioritario para garantizar el cumplimiento del derecho internacional y crear foros de diálogo entre los países que permitan prevenir conflictos en una materia tan sensible para la seguridad económica, como la energía.

- (c) Para MacNaughton (2011) la diversidad en el suministro energético y la eficiencia en el funcionamiento del mercado son condiciones esenciales para garantizar la seguridad energética en el medio plazo; todas ellas, reglas básicas que comparte la Agencia Internacional de la Energía (en adelante, AIE)<sup>289</sup>.

**Cuadro 29. Evolución de la procedencia de las importaciones de gas natural (2005-2008)**



Fuente: MINECO, 2009.

En este sentido, España ha impulsado una estrategia de diversificación en la procedencia de las importaciones de energía, ampliando, entre otros, el abanico de proveedores de gas natural. Así, aún siendo

<sup>288</sup> ABC (25/05/2012): "La UE denuncia a Argentina ante la OMC tras expropiar a YPF". Disponible en <http://www.abc.es/20120525/economia/rc-denuncia-argentina-ante-tras-201205251240.html>

<sup>289</sup> MacNaughton en Woolcock y Bayne (2011): *The new economic diplomacy*, pps.279-299.

Argelia nuestro principal proveedor de gas el porcentaje de importación pasó del 43% en 2005, al 37% en 2008 (ver cuadro 29); articulando, como veremos en el Capítulo 8, estrategias de entendimiento económico y comercial con los Países del Golfo donde la materia energética ha resultado vital.





## **CAPÍTULO 8.**

# **INNOVACIONES DE DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA (III): LA DIPLOMACIA COMERCIAL.**

### **8.1. La reforma del ICEX.**

A lo largo de sus 30 años de existencia, el Instituto de Comercio Exterior (en adelante, ICEX) se ha convertido en una referencia en el apoyo a la internacionalización de las empresas españolas. Desde su nacimiento, el ICEX ha extendido su Red exterior (gestionadas por el actual MINECO) hasta alcanzar en la actualidad el centenar de Oficinas Económicas y Comerciales (OFECOMES). La actividad del ICEX (datos de 2010) ascendió, en promedio anual, a 10.000 empresas clientes, participando en 450 ferias internacionales, colaborando en la gestión de los 12 Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (en adelante, PIDM a los que dedicamos un apartado específico posterior), y realizando más de 500 actividades de promoción que organizó y ejecutó el ICEX con la participación de 2.000 empresas<sup>290</sup>. Según los datos manejados por el ICEX, en 2010, de cada 100 euros invertidos en la internacionalización de la empresa española, el ICEX aportó 57,6 euros y las empresas los 42,4 euros restantes.

El Gobierno de España aprobó el Plan Estratégico de ICEX 2009-2012 en el que se reconocieron, como principales objetivos: la mayor internacionalización de las empresas españolas y contribuir a la recuperación económica a través

---

<sup>290</sup> Diario de Sesiones Congreso de los Diputados. Ministro de Industria, Turismo y Comercio, Miguel Sebastian, comparecencia Congreso de los Diputados en la convalidación del R.D. Ley 4/2011 por el que se crea el Instituto Español de Comercio Exterior. 5/5/2011.

de una mayor aportación al PIB de la demanda externa. Para ello, se propuso, entre otras medidas, la modernización del Instituto con el objetivo principal, en palabras del entonces Presidente del Gobierno, J.L.R. Zapatero, de mejorar en profundidad el ICEX en aras de contribuir a mejorar las cotas de competitividad<sup>291</sup>. Los principales hitos en la reforma del ICEX quedan recogidos en el Cuadro 32.

**Cuadro 30. Principales hitos de la reforma del ICEX**

Fecha	Acción
2/02/2011	Acuerdo Social y Económico para la Competitividad, el Empleo y la Garantía de las Pensiones. Texto: <i>“reconociendo el papel crucial que ha de jugar el sector exterior en la recuperación de nuestra economía, el Gobierno se compromete a abordar una reforma del ICEX, reforzando su capacidad financiera, y de los instrumentos que permiten acompañar a las empresas en sus planes de apertura exterior”</i> <sup>2</sup> .
26/03/2011	Comparecencia del Presidente del Gobierno tras reunión con los principales empresarios del país. Palacio de la Moncloa. Declaración: <i>“Se aprobará la reforma del ICEX para que sea más ágil y flexible y pueda apoyar más la actividad empresarial española en el exterior”</i> .
03/2011	Informe Económico del Presidente del Gobierno (2010). Texto: <i>“las empresas españolas se encuentran con limitaciones para profundizar la internacionalización (...). Muchos de los países que han sido pioneros en la internacionalización (...) llevan años facilitando a las empresas servicios de inteligencia económica. A través de ellos, agencias públicas especializadas ofrecen análisis individualizados (...) y consultoría estratégica. En nuestro país, la ayuda pública a la internacionalización también está adoptando de forma creciente herramientas de este tipo (...) En breve se revisará la gestión y financiación del ICEX para que preste su atención a las empresas de forma todavía más ágil e individualizada.”</i>
1/04/2011	Consejo de Ministros aprueba la reforma del ICEX.
12/04/2011	Publicación en el BOE del Real Decreto Ley 4/2011, de 8 de abril, de medidas urgentes de impulso a la internacionalización, mediante la creación de la Entidad Pública Empresarial “Instituto Español de Comercio Exterior”. Convalidación por el Congreso de los Diputados el 5/5/2011.
6/06/2011	Presentación del nuevo ICEX ante los empresarios. Ministro de Industria, Turismo y Comercio.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del MINECO (antes MITyC) 2011.

<sup>291</sup> Presidente del Gobierno, J.L.R. Zapatero, tras la reunión con los 37 empresarios más importantes del país. 11/11/2010.

El objetivo de la reforma estaba pues marcado: el apoyo que permitiera impulsar la internacionalización de las empresas españolas <sup>292</sup>, principalmente de las PYMES, en todas las fases de su proceso de internacionalización que permitiera lograr una mayor aportación de la demanda externa al crecimiento del PIB español (ver cuadro 31). Para lograrlo, el ICEX debía hacer frente a los siguientes retos:

- a) Cambiar la naturaleza jurídica y en consecuencia, su cultura corporativa: en 30 años de existencia, el ICEX no había afrontado un proceso de reforma, mientras que el entorno internacional en el que operaba había sufrido una clara transformación (tanto desde el punto de vista interno: en 1982 la economía española exportaba por valor de 54.000 millones de euros y en 2011 ascendió a 186.000 millones de euros<sup>293</sup>; como externo: con la aparición de nuevas economías, las llamadas emergentes, que lideran hoy el crecimiento del Producto Bruto Mundial).
- b) Hacer más con menos: en un contexto de austeridad y necesidad de reducción del gasto público<sup>294</sup>, el ICEX, como cualquier otro ente público, exigía ganar en eficiencia en el manejo de los recursos públicos.
- c) Captar nuevos recursos ante una demanda de servicios creciente por parte de las empresas. Así, la eliminación del recurso cameral obligatorio reducía los recursos disponibles de las Cámaras de Comercio, poniendo en riesgo la cofinanciación de programas que éstas realizaban con el ICEX (por ejemplo, el Plan de Iniciación a la Promoción Exterior). A mayor abundamiento, la reducción presupuestaria provendría de la menor aportación del Estado y de los fondos del FEDER.

---

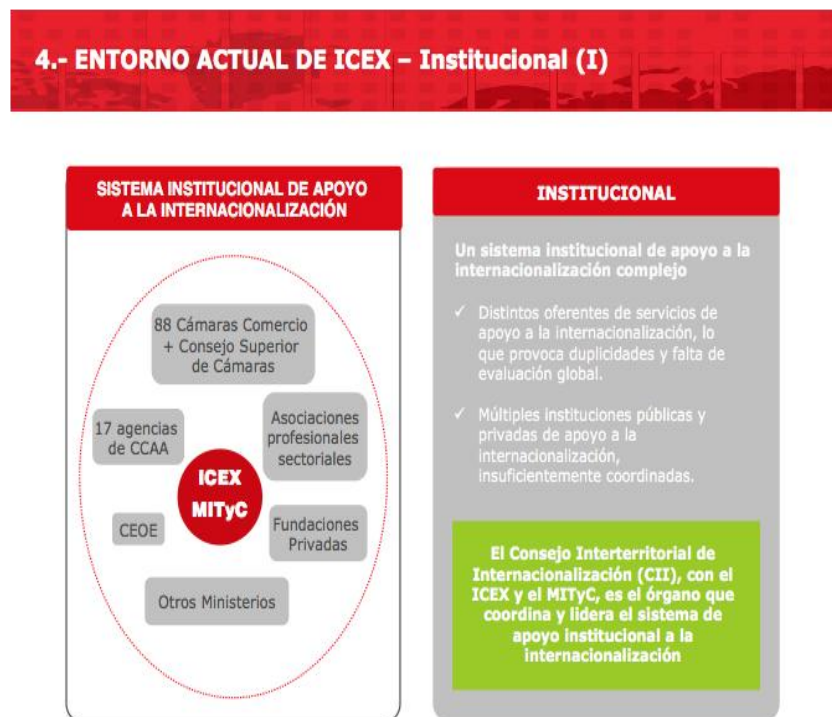
<sup>292</sup> Ministro de Industria, Turismo y Comercio, D. Miguel Sebastián Gascón. Debate de convalidación del RD- Ley 4/2011, de 8 de abril, por el que se crea la Entidad Pública Empresarial "Instituto Español de Comercio Exterior". Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Madrid.

<sup>293</sup> Ministerio Industria, Comercio y Turismo (MITyC), Miguel Sebastián (2011): Un nuevo ICEX al Servicio de la competitividad empresarial, pps.1-13.

<sup>294</sup> Según los datos del MITyC la reducción del Presupuesto del ICEX fue, en 2009, del 3,06% de tasa de variación interanual; en 2010, del -17,15% y en 2011, del -8,83%.

- d) Coordinar todo el entramado institucional existente en materia de diplomacia comercial, puesto en marcha por los diferentes niveles de la Administración que provocaban duplicidades a corregir e implicaban la necesidad de mejorar su coordinar (ver cuadro 31).

**Cuadro 31. Entorno Institucional de Apoyo a la Internacionalización**<sup>295</sup>



10

**Fuente:** Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITyC) 2010.

El Real Decreto 4/2011, de 8 de abril, de medidas urgentes de impulso a la internacionalización mediante la creación de la entidad pública empresarial “Instituto Español de Comercio Exterior”, puso negro sobre blanco la creación del nuevo ICEX, su transformación de Ente público a Entidad empresarial público, cuyos principios básicos se enumeran a continuación:

- Evolucionar desde un organismo tradicionalmente subvencionador hacia otro prestador de valor añadido a las empresas<sup>296</sup>.

<sup>295</sup> Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y el ICEX (2011): Documento de presentación “Hacia un nuevo ICEX...”, pps.1-33.

<sup>296</sup> Intervención del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, Miguel Sebastian, ante empresarios exportadores: “Presentación, un nuevo ICEX al servicio de las empresas”. 6 de junio de 2011, Madrid.

- Combinar en su tarea el enfoque sectorial con la prestación del servicio integral a la empresa, ampliando los servicios personalizados y elevando la cercanía a las empresas, que son a la postre los verdaderos clientes del ICEX. En este sentido, se plantearon iniciativas novedosas tales como la creación de un Club Empresas ICEX.
- Evolucionar hacia una cultura más empresarial, reduciendo las trabas administrativas, aspirando a que el 100% de las gestiones con el ICEX se pudieran hacer vía Internet.
- Proceder a la continúa reevaluación de las actividades realizadas por el nuevo Ente empresarial creando, además, una unidad de calidad y evaluación permanente que velara por un correcto uso de los recursos del ICEX.
- Poner en marcha operaciones de apoyo financiero a las empresas, que permitan la concesión de préstamos, cubriendo una de las mayores lagunas, la escasez de financiación privada.
- Mayor colaboración con el resto de agentes, públicos y privados, involucrados en el fomento de la internacionalización de nuestras empresas contribuyendo a generar sinergias. Entre los retos en materia de coordinación, se fijaron la mejor regulación del CII y el Grupo Interministerial de Internacionalización.
- Aumentar los ingresos propios para compensar la caída de las transferencias provenientes del Estado. La transformación de Ente público a Entidad pública empresarial implicó, entre otras cuestiones, “la incorporación automática y continua de los ingresos generados que servirían para el desarrollo de más actividades; la posibilidad de financiar Planes Empresariales de Promoción Internacional gracias a los préstamos participativos; y, finalmente, una mayor flexibilidad para realizar operaciones comerciales con contraprestación

posibilitando nuevas vías de ingresos (encomiendas de gestión, ingresos financieros, etc.)”<sup>297</sup>.

**Cuadro 32. Objetivos del nuevo ICEX** <sup>298</sup>

Aumentar la base exportadora, pasando de 2.000 nuevas empresas exportadoras anuales a 3.000 anuales.
Mantener la cuota de mercado en el comercio mundial (1,6% en 2010).
Elevar la presencia española en los mercados emergentes logrando que las exportaciones hacia estos países, en 2020, alcancen el 50% de las exportaciones frente al 33% de 2010.
Lograr elevar al 20% de crecimiento anual las exportaciones de tecnología media-alta, frente al 15% de 2010.
Fomentar los nuevos factores de competitividad (diseño, marca, servicios, tecnología).
Impulsar la participación de las PYMEs en las cadenas de valor.

**Fuente:** Ministerio Industria, Turismo y Comercio (MITyC), 2010.

Dada la reciente reforma (año 2011) del ICEX, resulta prematuro evaluar el grado de efectividad y el cumplimiento de los objetivos numéricos fijados por el Gobierno de España (ver cuadro 34). Con todo, la transformación del ICEX en un Ente empresarial público demuestra la voluntad del sector público por adecuar sus estrategias y herramientas a un entorno económico cambiante, que permita avanzar, en el caso español, en la mayor internacionalización del tejido empresarial español.

En el marco de la reestructuración del sector público español impulsada por el Gobierno, en marzo de 2012, se procedió a la extinción de la conocida sociedad pública *Invest in Spain* (IIS) y su cesión global de activo y pasivo a favor del Instituto de Comercio Exterior (ICEX)<sup>299</sup>.

<sup>297</sup> Ministerio Industria, Comercio y Turismo (MITyC) y el ICEX (2011): Hacia un nuevo ICEX..., p. 20.

<sup>298</sup> Ministerio Industria, Comercio y Turismo (MITyC) y el ICEX (2011): Un nuevo ICEX al Servicio de la competitividad empresarial, p. 20.

<sup>299</sup> Anexo IV, Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, por el que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal.

## 8.2. El Plan de Internacionalización de la Tecnología: España, *Technology for Life*.

El Plan de Internacionalización de la Tecnología fue impulsado en 2005 por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MITYC) a través del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX). La previsión inicial de duración fue de tres años pero, finalmente prorrogado hasta el 2011. Bajo el liderazgo del ICEX el Plan contó con la participación de los actores vinculados a la internacionalización de las actividades tecnológicas: Plan Avanza (Red.es), el Centro para el desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), Universidades, CC.AA y asociaciones empresariales. El propósito del Plan se dirigió a respaldar los sectores y empresas con alto contenido tecnológico, y reforzar la imagen del *made in Spain* en estos ámbitos. El respaldo a la internacionalización de los sectores tecnológicos englobó tanto las exportaciones como la inversión y otras formas de cooperación empresarial. A tal efecto, el Plan pretendió mejorar la percepción exterior de la imagen de la tecnología española, aprovechando los principales casos de éxito relevante y liderazgo de empresas españolas en el mercado internacional. Los sectores contemplados en el Plan fueron los recogidos en el siguiente cuadro.

**Cuadro 33. Sectores abarcados en el Plan de Internacionalización de la Tecnología.**

El medio ambiente y la energía: con especial atención al tratamiento del agua, las energías renovables, y la aplicación del mecanismo de desarrollo limpio en el marco del protocolo de Kyoto.
Las infraestructuras del transporte: las carreteras, el ferrocarril, los puertos, y los aeropuertos, con referencia no sólo al equipamiento, sino también a la gestión de los mismos.
Las telecomunicaciones y las tecnologías de la información: la aplicación de la TDT en Latinoamérica.
La tecnología industrial, centrándose especialmente en la aeronáutica, la biotecnología, la tecnología de la salud, los componentes de automoción, y la maquinaria.

**Fuente:** Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2009).

Los mercados objetivos fueron, principalmente, aquellos países considerados objetivo dentro del marco de los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados: China, Japón, India, Rusia, Turquía, Marruecos, Corea del Sur, Argelia, Brasil, México, Estados Unidos y Países del Golfo Pérsico. También, el Plan recoge acciones en los llamados mercados multilaterales.

Las líneas de actuación recogidas en el Plan 2006-2011 giraron en torno a los siguientes ejes: comunicación, promoción, apoyo a los proyectos empresariales innovadores, la formación y los acuerdos con organismos multilaterales. Un resumen de las principales se recoge en el cuadro siguiente:

**Cuadro 34. Ejes del Plan de Actuación 2006-2011 para la Internacionalización de la Tecnología Española.**

Ejes	Acciones
Eje 1. Comunicación	<p>a) Creación de la Marca <i>España, Technology for life</i>.</p> <p>b) Elaboración de material informativo en inglés y otros idiomas (ruso, chino, francés, japonés...) accesibles a través de Internet: <a href="http://www.spainbusiness.com">www.spainbusiness.com</a>, <a href="http://www.spaintechnology.com">www.spaintechnology.com</a></p> <p>c) Realización de una campaña de publicidad: implementada en 2 fases, la primera entre 2006-2007, con la inserción en los principales medios de los PIDM, de creatividades vinculadas a los principales sectores que se pretenden potenciar: energía eólica, tratamiento de aguas, infraestructuras, control de tráfico aéreo; la segunda fase, a partir de 2008, consistió en la incorporación de un nuevo sector, el de la Alta Velocidad, y la realización de una campaña en Internet así como campaña en los principales medios de comunicación global, como The Economist.</p> <p>d) Acuerdo con el Massachusetts of Technology (MIT) para difundir el análisis de sectores tecnológicos españoles con proyección internacional. Disponible en la Web: <a href="http://www.technologyreview.com/microsites/spain">www.technologyreview.com/microsites/spain</a></p> <p>e) Lanzamiento en 2010 del portal de Internet <a href="http://www.spaintechnology.com">www.spaintechnology.com</a></p>



Ejes	Acciones																																																																
<p>Eje 2. Promoción</p>	<p>a) Más de 700 actuaciones anuales en promedio como la realización de ferias (pabellones oficiales, pabellones informativos...), misiones comerciales y acciones diversas de promoción de jornadas técnicas, exposiciones, etc.</p> <p style="text-align: center;"><b>Actividades de promoción 2006-2011 por subsector</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th></th> <th style="text-align: center;">Infraestructura y Transporte</th> <th style="text-align: center;">Tecnología Industrial</th> <th style="text-align: center;">TIC</th> <th style="text-align: center;">Industria Auxiliar Mecánica</th> <th style="text-align: center;">Medio Ambiente y Energía</th> <th style="text-align: center;">Otros</th> <th style="text-align: center;">Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Pabellones oficiales y stands informativos</td> <td style="text-align: center;">53</td> <td style="text-align: center;">182</td> <td style="text-align: center;">43</td> <td style="text-align: center;">53</td> <td style="text-align: center;">101</td> <td style="text-align: center;">35</td> <td style="text-align: center;">467</td> </tr> <tr> <td>Participaciones agrupadas</td> <td style="text-align: center;">36</td> <td style="text-align: center;">482</td> <td style="text-align: center;">92</td> <td style="text-align: center;">92</td> <td style="text-align: center;">40</td> <td style="text-align: center;">60</td> <td style="text-align: center;">802</td> </tr> <tr> <td>Misiones directas</td> <td style="text-align: center;">87</td> <td style="text-align: center;">757</td> <td style="text-align: center;">146</td> <td style="text-align: center;">331</td> <td style="text-align: center;">30</td> <td style="text-align: center;">57</td> <td style="text-align: center;">1.408</td> </tr> <tr> <td>Misiones inversas</td> <td style="text-align: center;">65</td> <td style="text-align: center;">389</td> <td style="text-align: center;">136</td> <td style="text-align: center;">37</td> <td style="text-align: center;">57</td> <td style="text-align: center;">44</td> <td style="text-align: center;">728</td> </tr> <tr> <td>Misiones estudio</td> <td style="text-align: center;">49</td> <td style="text-align: center;">111</td> <td style="text-align: center;">7</td> <td style="text-align: center;">6</td> <td style="text-align: center;">77</td> <td style="text-align: center;">243</td> <td style="text-align: center;">493</td> </tr> <tr> <td>Jornadas técnicas</td> <td style="text-align: center;">77</td> <td style="text-align: center;">80</td> <td style="text-align: center;">17</td> <td style="text-align: center;">15</td> <td style="text-align: center;">32</td> <td style="text-align: center;">31</td> <td style="text-align: center;">232</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;"><b>Total</b></td> <td style="text-align: center;"><b>367</b></td> <td style="text-align: center;"><b>1981</b></td> <td style="text-align: center;"><b>441</b></td> <td style="text-align: center;"><b>534</b></td> <td style="text-align: center;"><b>337</b></td> <td style="text-align: center;"><b>470</b></td> <td style="text-align: center;"><b>4.130</b></td> </tr> </tbody> </table>		Infraestructura y Transporte	Tecnología Industrial	TIC	Industria Auxiliar Mecánica	Medio Ambiente y Energía	Otros	Total	Pabellones oficiales y stands informativos	53	182	43	53	101	35	467	Participaciones agrupadas	36	482	92	92	40	60	802	Misiones directas	87	757	146	331	30	57	1.408	Misiones inversas	65	389	136	37	57	44	728	Misiones estudio	49	111	7	6	77	243	493	Jornadas técnicas	77	80	17	15	32	31	232	<b>Total</b>	<b>367</b>	<b>1981</b>	<b>441</b>	<b>534</b>	<b>337</b>	<b>470</b>	<b>4.130</b>
	Infraestructura y Transporte	Tecnología Industrial	TIC	Industria Auxiliar Mecánica	Medio Ambiente y Energía	Otros	Total																																																										
Pabellones oficiales y stands informativos	53	182	43	53	101	35	467																																																										
Participaciones agrupadas	36	482	92	92	40	60	802																																																										
Misiones directas	87	757	146	331	30	57	1.408																																																										
Misiones inversas	65	389	136	37	57	44	728																																																										
Misiones estudio	49	111	7	6	77	243	493																																																										
Jornadas técnicas	77	80	17	15	32	31	232																																																										
<b>Total</b>	<b>367</b>	<b>1981</b>	<b>441</b>	<b>534</b>	<b>337</b>	<b>470</b>	<b>4.130</b>																																																										
<p>Eje 3. Apoyo a la innovación empresarial</p>	<p>a) Apoyo a los proyectos empresariales de internacionalización de contenido tecnológico alto.                      b) Apoyo específico a la difusión de la innovación española.                      c) Respaldo a la cooperación entre empresas.                      d) Búsqueda de oportunidades de negocio internacional a través del Servicio del ICEX, de alto contenido tecnológico e innovador.</p>																																																																
<p>Eje 4. Formación</p>	<p>a) Programa de formación de becarios “tecnológicos”. Distribuidos en cerca de 25 Oficinas Económicas y Comerciales localizados en mercados prioritarios. Entre 2006 y 2011, ha habido 160 becarios tecnológicos.</p> <p>b) Programa de formación de profesionales extranjeros, sirvió para la formar a profesionales extranjeros en la realidad socioeconómica española y después ser incorporados a empresas españolas con estrategias de internacionalización.</p>																																																																
<p>Eje 4. Colaboración Organismos Multilaterales</p>	<p>a) Impulso a la colaboración con organismos multilaterales para que las empresas tecnológicas españolas puedan acceder a los mercados multilaterales creando partenariados multilaterales con otros países: Turquía, India, Georgia, Vietnam, Rusia, Indonesia y Kazajstán.</p>																																																																

Ejes	Acciones
Presupuestos 2006-2011	<u>Año Presupuesto</u> 2006...35.993.041 2007...44.736.588 2008...43.804.170 2009...31.246.249 2010...27.154.940 2011...25.492.312 Total...208.427.300

**Fuente:** Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2011).

Según los datos del MITYC (2011) más de 3.000 empresas españolas han participado en diversas acciones recogidas en el Plan, siendo importante subrayar el que no sólo se están beneficiando del mismo las grandes empresas, sino también PYMES que están capitalizando los efectos de arrastre de los grandes proyectos.

### **8.3. El Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM).**

El Fondo para la Internacionalización de la Empresa (en adelante, FIEM) será considerado en la presente investigación como una herramienta de diplomacia económica toda vez que su objetivo principal es ayudar a aumentar la presencia de las empresas españolas en el exterior, ya sea, como veremos, fomentando la exportación de bienes y servicios españoles, o la mayor inversión extranjera directa. El FIEM se creó con la entrada en vigor de la Ley 11/2010, de 28 de junio, de Reforma del Sistema de Apoyo Financiero a la Internacionalización. El Real Decreto 1797/2010, de 30 de diciembre, aprobó el Reglamento del FIEM, en vigor desde el 20 de enero de 2011, fecha a partir de la cual este instrumento financiero pasó a estar plenamente operativo.

Desde el punto de vista legal, la creación del FIEM obedeció al mandato emanado de la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, de Gestión de la Deuda Externa, que instaba al Gobierno a reformar el denominado Fondo de Ayuda al Desarrollo (en adelante, FAD) a través del cual tradicionalmente se habían canalizado tanto la ayuda a la internacionalización de la empresa española como la cooperación al desarrollo.

La doble condición del FAD (ser un fondo de ayuda a la internacionalización económica y la ayuda al desarrollo española), generó ineficiencias detectadas por el Gobierno y el legislador, que debían ser resueltas en aras de la mayor eficiencia y eficacia de ambas políticas. A tal fin, la reforma del FAD derivó en la creación de dos instrumentos especializados en la consecución de diferentes objetivos: la ayuda al desarrollo (FONPRODE) y el apoyo a la internacionalización (FIEM). La responsabilidad de la gestión del segundo recayó sobre el hoy denominado Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), mientras que el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)<sup>300</sup> sería el responsable del FONPRODE.

En el plano político, la reforma del FIEM se inscribió en la Estrategia de Economía Sostenible, puesta en marcha en 2009<sup>301</sup>, uno de cuyos capítulos se centraba en mejorar la eficiencia de los instrumentos de apoyo financiero oficial a la internacionalización hasta entonces existentes, y entre los que encontraba la creación del FIEM.

En el plano económico, la reforma del FAD y la consiguiente creación del FIEM obedeció a las “dificultades de acceso a la financiación en operaciones de internacionalización por parte de las empresas españolas”<sup>302</sup>, situación que se agudizó con la aguda crisis de deuda que sufre aún España. Junto a ello, la existencia de divergencias “derivadas del contexto normativo internacional (...)

---

<sup>300</sup> En 2007 ya se trató de corregir esta ineficiencia, dividiendo el FAD en tres aplicaciones presupuestarias diferentes, gestionadas por Ministerios distintos: (a) el denominado FAD “Internacionalización”, pilotado por la Secretaría de Estado de Comercio Exterior; (b) el FAD “Cooperación” gestionado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECDI); (c) el FAD “Multilateral” dirigido por la Secretaría de Estado de Economía.

<sup>301</sup> Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, BOE, 2011.

<sup>302</sup> Iranzo, S. (2010): Nuevo apoyo a la empresa. Tribuna publicada en el Diario Cinco Días, 17/03/2010.

ya que desde la creación del FAD, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) ha ido imponiendo unas condiciones cada vez más restrictivas a la ayuda ligada (esto es, a la recepción de ayuda por parte del país beneficiario condicionada a la adquisición de bienes y servicios españoles) con el objetivo de reforzar el compromiso de la comunidad de donantes en la lucha contra la pobreza<sup>303</sup>. En resumen, la especialización del nuevo Fondo trataba de “mejorar la eficiencia y eficacia en la asignación de recursos públicos y dotar a las empresas españolas de apoyo oficial necesario para competir en igualdad de condiciones con el resto de países de la OCDE”<sup>304</sup>.

Desde su creación los principios que rigen el FIEM son, de un lado, y como único objetivo, el apoyo a la internacionalización de la economía española facilitando la penetración de las empresas españolas en países gracias a otorgar financiación ventajosa no disponible en el mercado; de otro, el principio de complementariedad con la actuación del mercado en las operaciones de exportación e inversión directa en el exterior<sup>305</sup>; y finalmente, garantizar la coordinación con otros instrumentos financieros del Estado (ICO, ICEX, COFIDES, CESCE) y guardar la coherencia con el marco normativo

---

<sup>303</sup> Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización, Dirección General de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. (2011): El Fondo para la Internacionalización de la Empresa, pps. 3-15.

<sup>304</sup> Idem.

<sup>305</sup> El aspecto más polémico en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Reforma del Sistema de Apoyo Financiero a la Internacionalización de la Empresa Española fue el rechazo de las ONGS españolas a la consideración como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), de los proyectos financiados con cargo al FIEM. Pese a que quien califica qué es y no es AOD es el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, no los Gobiernos, en el articulado final de la Ley y el Reglamento quedó descartada expresamente la vinculación de los objetivos de desarrollo al FIEM. Todo ello no quiere decir que se guarde la debida coherencia e integración con el resto de políticas, principalmente, la complementariedad con la actuación del mercado, la coherencia con el marco normativo internacional y la eficiente utilización de recursos públicos.

internacional (el denominado, Consenso de la OCDE<sup>306</sup>) y con la normativa de la UE<sup>307</sup>.

El FIEM amplió los conceptos susceptibles de ser financiados a las siguientes áreas: (a) la promoción de exportaciones e inversiones directas españolas (ya sea nueva o aquella que permita consolidar o mejorar la situación de las ya instaladas en otros países); (b) otras operaciones que por sus características justifiquen la contribución indirecta a la internacionalización española; (c) los estudios de consultoría asociados a las operaciones; (d) los estudios de carácter sectorial o de fortalecimiento económico que beneficien a la internacionalización de la economía española (proyectos de valor añadido como las energías renovables, los sectores Kioto, Bienes de Equipo, aquellos de contenido tecnológico, que potencien la cadena de valor, inversiones en transporte, servicios de ingeniería y arquitectura, infraestructuras...concesiones en proyectos internacionales de Participación Público Privado (denominadas, PPP))<sup>308</sup>. Como elemento de competitividad para las empresas españolas “en las licitaciones internacionales, el FIEM ofrece apoyo financiero preferentemente a proyectos adjudicados por licitación pública o internacional”<sup>309</sup>.

El FIEM amplió su radio de actuación a todo el mundo con especial atención a las economías emergentes. Un tratamiento diferenciado reconoció a los denominados países altamente endeudados (*Heavily Indebted Poor Countries-HIPC*), que sólo podrían ser beneficiarios de operaciones reembolsables

---

<sup>306</sup> El Consenso de la OCDE es el conjunto de normas que rigen el apoyo de los países a la exportación de sus empresas. El Consenso establece unas condiciones mínimas referenciadas al mercado por las que deben regirse las facilidades financieras concedidas por el Estado a un exportador nacional. Con ello, se trata de evitar distorsiones que entorpezcan la competencia internacional. Para España el Consenso de la OCDE tiene rango de ley al haberse incorporado al acervo comunitario. Para más información, véase la Web: <http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/instrumentos-apoyo/instrumentos-financieros-apoyo/financiacion-de-estudios-fiem/PDF/ConsensoOCDE.pdf>

<sup>307</sup> García de Quevedo Ruíz (2011): La internacionalización de la empresa española y los instrumentos financieros con apoyo oficial. El nuevo Fondo para la Internacionalización de la Empresa española (FIEM), pps.1-21.

<sup>308</sup> Secretaría de Estado de Comercio Exterior. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comparecencia en la Comisión de Industria, Comercio y Turismo. Mayo, 2010.

<sup>309</sup> Idem.

cuando así lo autorizara el Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos a propuesta del MINECO<sup>310</sup>.

Entre los posibles beneficiarios el FIEM incorporó a otras Administraciones públicas, Regionales, Provinciales, Locales de otros países, y, la novedad, a las empresas públicas y las empresas privadas extranjeras de países desarrollados y en vías de desarrollo. El FIEM incorporaba, también, entre los potenciales beneficiarios, a los organismos internacionales a los que España aporta contribuciones siempre y cuando tengan un interés comercial para la internacionalización española.

Los cuatro grandes canales de financiación establecidos por el FIEM son los siguientes<sup>311</sup>:

- Financiación no reembolsable para estudios de viabilidad, asistencias técnicas, ingenierías y consultorías ejecutados por empresas españolas en el extranjero que se acompañen de un importante efecto arrastre potencial exportador posterior.
- Financiación reembolsable en condiciones concesionales (esto es, más ventajosas que las condiciones fijadas por el mercado) para operaciones de exportación, suministro, llave en mano ejecutadas por empresas españolas en el extranjero.
- Financiación reembolsable en condiciones comerciales para operaciones de exportación, suministro, llave en mano ejecutadas por empresas españolas en el extranjero.
- Financiación reembolsable en condiciones comerciales para operaciones de inversión en el extranjero por parte de empresas españolas, tanto corporativa (riesgo balance) como de tipo *project finance* (riesgo proyecto).

---

<sup>310</sup> Comparecencia del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, Miguel Sebastian. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 15 de Octubre de 2009.

<sup>311</sup> Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización Ministerio de Economía y Competitividad (2011): Memoria del FIEM, 2011.

El FIEM estableció criterios en favor de la transparencia y la seguridad jurídica<sup>312</sup>. Entre las principales medidas se encontraba la obligación de presentar una Memoria anual a las Cortes Generales y al Consejo Económico y Social de las operaciones, proyectos y actividades autorizadas. El Secretario de Estado de Comercio debería comparecer para dar cuenta en la Comisión de Industria, Turismo y Comercio del Congreso de los Diputados; y las operaciones con cargo a FIEM estarían sujetas a información pública. Con objeto de aproximar la norma a las empresas, el FIEM tenía previsto hacer público anualmente las denominadas “líneas orientativas”, esto es, las directrices y prioridades del instrumento y los cambios más sustanciales respecto a la situación anterior.

La gestión del FIEM corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) a través de la Secretaría de Estado de Comercio Exterior, y el denominado Comité FIEM (compuesto por representantes del MINECO, el Ministerio de Hacienda, el MAEC, ICO, CESCE, COFIDES y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)). Entre las funciones del Comité se encuentran el examen y la elevación a aprobación de la Secretaría de Estado de Comercio Exterior (o el Consejo de Ministros) las propuestas de financiación que se presenten con cargo al FIEM. El Instituto de Crédito Oficial (ICO) actuará como agente financiero del Estado formalizando los convenios de crédito, préstamo o donación; y presta los servicios de instrumentación técnica, contabilidad, caja, agente pagador y controlador.

El FIEM se planteó velar porque las actuaciones cumplieran los criterios de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) a través de la aplicación de normas y principios de sostenibilidad y responsabilidad medioambiental acordados internacionalmente. La Ley que creó el FIEM modificó también el régimen de seguro de crédito a la exportación con apoyo oficial, adaptándolo a lo estipulado en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Gestión de la Deuda Externa. Con ello, se trataba de conseguir “adaptar este otro

---

<sup>312</sup> Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización, Dirección General de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. (2011): El Fondo para la Internacionalización de la Empresa, pps. 3-15.

instrumento a las demandas del mercado, en línea también con las reformas realizadas por otros países de nuestro entorno, minimizando su impacto en la generación de deuda externa”<sup>313</sup>.

Los recursos del FIEM procederán, por un lado, de la asignación reconocida en la Ley de los Presupuestos Generales del Estado (LGPE), y de otro, de los recursos procedentes de la devolución de financiación reembolsable. El LGPE reconocerá un importe máximo de operaciones que podrán ser autorizadas. Así, “la dotación presupuestaria, según el artículo 55 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre de los PGE 2011, fue de 316 millones de euros; y se especificaba autorizar operaciones por un importe de hasta 500 millones de euros a lo largo de 2011”<sup>314</sup>. Pese a que desde el punto de vista legal, la aprobación del FIEM se produjo en 2010, 2011 ha sido el primer año de funcionamiento del Fondo financiero. En el presente apartado abordaremos un breve balance de su primer año de existencia y los siete primeros meses de 2012 (enero a julio).

El 2011 ha sido el año en el que el FIEM cobró importancia dado el proceso de internacionalización que vive la empresa española ante la caída de la demanda interna de la economía española, además de las enormes dificultades de acceso al créditos en los mercados de capitales por parte de la empresa española. Como hemos señalado, el FIEM en 2011 dispuso de una asignación presupuestaria, vía Presupuestos Generales del Estado, de 316 millones de euros con un techo de aprobaciones anual de 500 millones de euros, y otros límite de 50 millones de euros para operaciones con financiación no reembolsable, incluidos en la primera limitación. Pues bien, la ejecución presupuestaria del FIEM en 2011 fue de 89 millones de euros<sup>315</sup>, un 28% sobre el total inicialmente previsto. Los datos para 2012 son los siguientes:

---

<sup>313</sup> Comparecencia del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, Miguel Sebastian. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 15 de Octubre de 2009.

<sup>314</sup> García de Quevedo Ruíz (2011): La internacionalización de la empresa española y los instrumentos financieros con apoyo oficial. El nuevo Fondo para la Internacionalización de la Empresa española (FIEM), pps. 1-21.

<sup>315</sup> Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización Ministerio de Economía y Competitividad (2011): Memoria FIEM 2011.



**Cuadro 35. Datos FIEM (julio 2012)**

Techo para su aprobación.	500 millones de euros.
Ejecución presupuestaria prevista.	123 millones de euros (24,6%)
Ejecución presupuestaria efectiva más pendiente de firma de Consejo de Ministros o la Secretaría de Estado de Comercio Exterior.	193 millones de euros (38,6%), de los que 100 millones de euros se aprobarían en términos de financiación comerciales.
Ejecución presupuestaria prevista.	500 millones de euros (100%); de los que 250 millones se aprobarían en términos de financiación comerciales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINECO.

La clasificación geográfica de destino de las operaciones financiadas con cargo al FIEM en 2011, el continente africano ha concentrado 45 millones de euros (más del 50% del total de fondos del FIEM aprobados en 2011); seguido de Asia, con 27 millones de euros (en torno al 30% del total); e Iberoamérica, Europa y la referencia multipaís (operaciones de *Aid for Trade*, encomiendas de gestión y otros gastos de funcionamiento del FIEM) el resto, esto es, en torno al 31% (ver Cuadro 38).

**CUADRO 36. Distribución por Áreas Geográficas de las Operaciones (FIEM)**

ÁREA GEOGRÁFICA	IMPORTE EUROS EN 2011	PORCENTAJE 2011	IMPORTE EUROS EN 2010	PORCENTAJE 2010
ÁFRICA	45.296.743,18	50,41 %	39.215.539,01	34,23 %
ASIA	27.135.149,41	30,20 %	7.349.158,79	6,42%
EUROPA	278.732,00	0,31 %	32.231.763,00	28,13%
AMÉRICA	2.522.630,00	2,81 %	35.773.796,92	31,22%
MULTIPAÍS	14.616.466,18	16,23 %	n.d.	n.d.
<b>TOTAL ÁREAS</b>	<b>89.849.720,77</b>	<b>100,0%</b>	<b>114.570.257,72</b>	<b>100,0%</b>

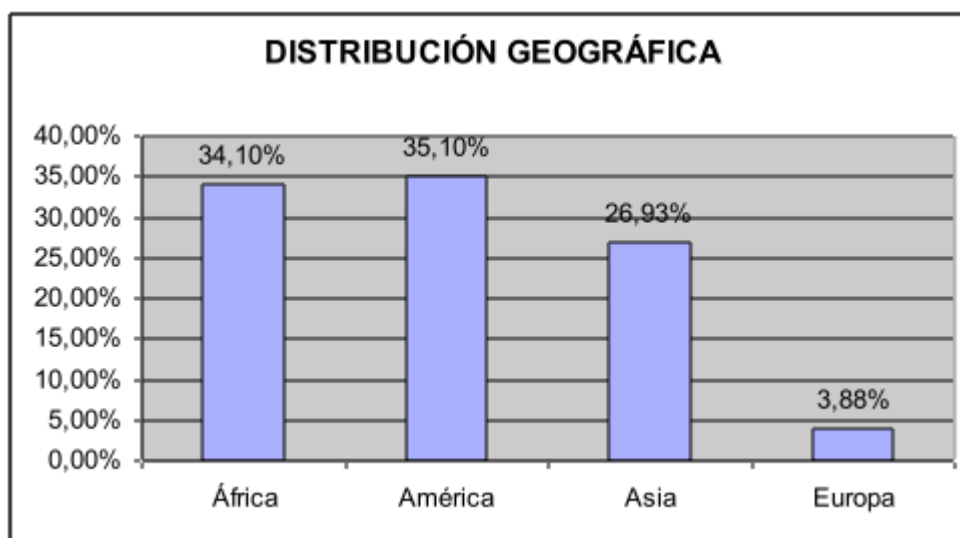
Fuente: Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización.

Los sectores beneficiados de fondos con cargo al FIEM en 2011 han sido, en primer lugar, las energías renovables, con casi 30 millones de euros en financiación reembolsable FIEM; el sector de la ingeniería aeronáutica (25

millones de euros) con recursos canalizados en exclusiva a una operación en China; y los sectores del agua y las infraestructuras marítimas (8 y 5 millones de euros, respectivamente) para financiar proyectos en Ghana y Cabo Verde.

Por lo que respecta a la financiación no reembolsable para estudios de viabilidad (en adelante, FEV) durante el año 2011 se respaldaron 11 estudios de viabilidad, 6 asistencias técnicas y 1 ingeniería por un importe total ligeramente superior a los 7 millones de euros. La distribución geográfica y sectorial de los FEV puede verse en los siguientes Cuadros 39 y 40<sup>316</sup>:

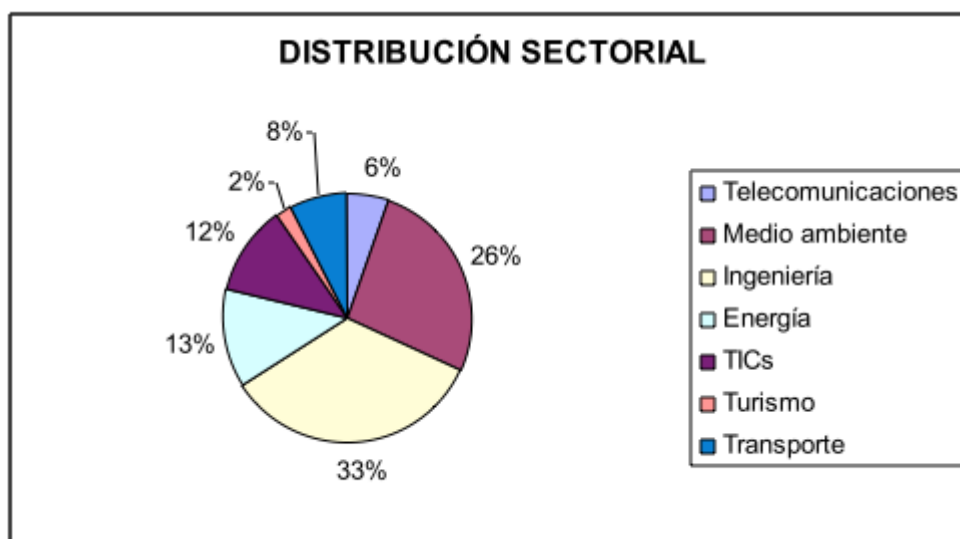
**Cuadro 37. Distribución geográfica FEV (FIEM).**



**Fuente:** Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización, 2011.

<sup>316</sup> Memoria de FIEM, 2011. Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización Ministerio de Economía y Competitividad.

Cuadro 38. Distribución Sectorial FEV (FIEM). 2011.



Fuente: Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización

## 8.4. Los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM).

### 8.4.1. Introducción.

Una de las principales innovaciones desarrolladas en materia de diplomacia económica son los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (en adelante PIDM). Creados en 2005, los PIDM surgen en el marco de la nueva estrategia de internacionalización lanzada por el Gobierno de España, con el propósito de lograr los siguientes retos<sup>317</sup>:

1. Aprovechar las oportunidades que ofrecía el nuevo escenario económico internacional caracterizado por la aparición y la consolidación de las economías emergentes<sup>318</sup>.

<sup>317</sup> Comparecencia Ministro de Industria. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 6 de abril de 2005.

<sup>318</sup> Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) los países emergentes son: Asia (China, Hong Kong, India, Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia); América Latina (Brasil, Chile, Colombia, México, Perú); Otros (República Checa, Egipto, Hungría, Israel, Marruecos, Polonia, Rusia, Arabia Saudí, África Sur, Turquía). Economías avanzadas (Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Reino Unido, USA).

2. Diversificar geográficamente las relaciones comerciales y de inversión de la economía española (en torno al 70% de las exportaciones e inversiones se dirijan, en 2005, hacia los países de una Unión Europea ampliada, cuya nueva configuración definiría un nuevo mapa comercial europeo).
3. Mejorar la contribución de la demanda externa al crecimiento económico español<sup>319</sup>, reducir el déficit comercial crónico e impulsar la internacionalización como motor de creación de empleo<sup>320</sup>.

La literatura económica es amplia y variada respecto a la participación y el grado de éxito del sector público en la estrategia de internacionalización de los países<sup>321</sup>. Con todo, la estrategia a definir por el sector público debe aspirar a facilitar la maximización del esfuerzo empresarial de exportación y/o inversión en el exterior, haciendo un uso eficiente de los recursos destinados a tal fin, sin desperdiciar recursos innecesarios<sup>322</sup>. Para lograrlo, el Gobierno a través del actual Ministerio de Economía y Competitividad (en adelante, MINECO) anteriormente denominado Ministerio de Industria, Comercio y Turismo seleccionó, en función de una serie de indicadores, los mercados prioritarios sobre los que concentrar las actuaciones inscritas en los PIDM. Empero, antes de entrar a analizar los PIDM nos detendremos unos instantes en mencionar los rasgos que caracterizan esta nueva herramienta de diplomacia económica. Los PIDM fueron en el momento de su creación, y continúan siendo:

1. Instrumentos de enfoque multidisciplinar al englobar acciones de naturaleza diversa: actuaciones de promoción comercial; apoyo financiero a las empresas; presencia de responsables institucionales en

---

<sup>319</sup> Beatriz Pérez Raposo y Leonel Cerno (2011): Las relaciones comerciales de España con los Países Objeto de los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM) 1999-2010, pps. 33-46.

<sup>320</sup> Véase Herce. J.A. (2010): Internacionalización, empleo y modernización de la economía española, pps.1-125.

<sup>321</sup> García Rebollar, A. (2010): Notas sobre Diplomacia Económica, pps. 1-15.

<sup>322</sup> Beatriz Pérez Raposo y Leonel Cerno (2011): Las relaciones comerciales de España con los Países Objeto de los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM) 1999-2010, pps. 33-46.

- foros; organización de ferias, congresos, creación de delegaciones empresariales al país objetivo; impulso a rondas de negociación político/económicas en las que estrechar los lazos entre ambos países, etc.
2. Marcos de coordinación que integran las diferentes herramientas de promoción comercial y de inversión de las diferentes administraciones, entidades públicas y privadas<sup>323</sup>.
  3. Fomentan la colaboración público- privada: todos y cada uno de los planes se elaboraron conjuntamente entre la Secretaria de Estado de Comercio (en adelante SEC), dependiente del MINECO<sup>324</sup>, y de las empresas interesadas a través de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), y a partir del Convenio suscrito entre el MITYC y la CEOE el 21 de diciembre de 2004.
  4. Promueven la mayor presencia de las empresas españolas en las economías emergentes: el convenio de colaboración firmado entre el MITYC y la CEOE recogía como objetivos de los PIDM mejorar nuestra presencia en áreas geográficas emergentes que lideran el crecimiento económico mundial, impulsar la diversificación geográfica de nuestras exportaciones y afianzar e incrementar el comercio e inversiones españolas en nuevas áreas de oportunidad.
  5. Amplían su radio de actuación más allá de la promoción de exportaciones, incluyendo también las inversiones. El novedoso enfoque de incluir la promoción de inversiones españolas en el exterior en los

---

<sup>323</sup> Idem.

<sup>324</sup> A partir de noviembre de 2011, la denominación del Ministerio encargado de las relaciones de comercio exterior es el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO); anteriormente fue el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MITYC). En el actual trabajo usaremos la denominación actual, entendiendo que también recoge el trabajo realizado previamente por el MITYC.

Planes diferencia a los PIDM de herramientas similares de diplomacia económica diseñadas por países de nuestro entorno<sup>325</sup>.

6. Crean un marco estable que permitía potenciar las relaciones económicas y comerciales con los países objetivo: el horizonte de ejecución es plurianual; no pudiendo ser de otra manera dado que los objetivos incluidos en los PIDM si cristalizan lo hacen en el medio plazo.
7. Se establecen mecanismos de evaluación sobre el grado de consecución de los objetivos finales teniendo en cuenta la evolución de los indicadores macroeconómicos, de control presupuestario y de las actividades realizadas. La evaluación de los PIDM es recogida en los Programas Nacionales de Reforma<sup>326</sup> que anualmente el Gobierno de España presenta ante las instituciones comunitarias, en el marco de la cooperación reforzada de las políticas económicas de los Estados Miembros.

En el presente Capítulo procederemos a explicar la metodología utilizada por el Estado para la selección de los países objetivos, para después entrar a investigar el grado de eficacia de los mismos a partir del análisis de las relaciones comerciales y de inversión entre España y las economías objeto de PIDM. Posteriormente procederemos a investigar, gracias al uso de un modelo de regresión, la eficacia del PIDM para China, paradigma de las economías emergentes y plan que cuenta con el mayor respaldo presupuestario de todos los PIDM existentes. Finalizaremos haciendo una referencia a la autoevaluación hecha por el Estado a los PIDM, analizando su referencia en los Planes Nacionales de Reforma (en adelante, PNR).

---

<sup>325</sup> Subdirección General de Análisis y Estrategia del MITYC (2005): Metodología de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio para la selección de mercados prioritarios, pps.3-15.

<sup>326</sup> Ministerio de la Presidencia: Programas Nacionales de Reforma del Reino de España: 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010. [www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es)

#### **8.4.2. Metodología seguida para la selección de los PIDM.**

Los procesos de selección de mercados con potencial o interés estratégico son de especial relevancia para la definición de las estrategias de internacionalización de las empresas, entes gubernamentales responsables de tales temas, inclusive de organismos internacionales, como la UNCTAD, al permitir detectar opciones de comercio de los países en vías de desarrollo<sup>327</sup>. A tal fin, la literatura económica ha producido múltiples modelos teóricos de determinación de países objetivo.

La metodología desarrollada por la SEC para la selección de las zonas PIDM partió de la elaboración de un “Análisis de Mercados Exteriores con Alto Potencial” que identificó y clasificó a los mercados preferentes en función de una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos. Resulta importante subrayar que la intención del MINECO (o MITYC) en la construcción de los indicadores no fue crear un ranking de países sobre los que priorizar actuaciones, sino clasificar a los mercados en función de sus características y potencialidades para favorecer la internacionalización de las empresas españolas. Para ello, se utilizaron un total de 25 indicadores atendiendo a tres tipos de factores: (i) el atractivo del país; (ii) la fuerza competidora (para las estrategias de exportación) y (iii) la posición inversora de la economía española en el país en cuestión (para las estrategias de inversión en el exterior)<sup>328</sup>:

1. El atractivo de mercado o atractivo para exportar o invertir en el país<sup>329</sup>: incluía datos sobre las características económicas y de cualquier tipo del país, que permitieran indicar si el país era atractivo para que las empresas extranjeras se decidieran a exportar e invertir en él. Este primer grupo incluía doce indicadores, divididos en cinco subgrupos:

---

<sup>327</sup> Subdirección General de Análisis y Estrategia del MITYC (2005): Metodología de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio para la selección de mercados prioritarios, pps.3-15.

<sup>328</sup> Beatriz Pérez Raposo y Leonel Cerno (2011): Las relaciones comerciales de España con los Países Objeto de los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM) 1999-2010, pps. 33-46.

<sup>329</sup> Subdirección General de Análisis y Estrategia del MITYC (2005): Metodología de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio para la selección de mercados prioritarios, pps.3-15.

tamaño de mercado, crecimiento de mercado, factores económicos, riesgos comerciales y políticos, y otros factores. Entre los indicadores se incluyeron, entre otros, el tamaño de mercado y el crecimiento económico del país, la pertenencia o no a la Organización Mundial del Comercio (en adelante, OMC), la situación política y la seguridad jurídica del mismo, la estabilidad de precios y la existencia de acuerdos comerciales firmados entre España y el país en cuestión.

2. La fuerza competidora recogía los indicadores que permitieran observar la posición de las exportaciones españolas en el país, además de otros datos con los que detectar la posible ventaja competitiva de las exportaciones españolas en ese mercado<sup>330</sup>. El grupo se compuso de seis indicadores, que a su vez se dividieron en cuatro subgrupos: posición española en el país, contribución del país a las exportaciones españolas, el dinamismo exportador y otros factores tales como la existencia o no de afinidades culturales.
3. La posición inversora que mide la posición competitiva de las inversiones de las empresas españolas en el país y demás ventajas competitivas de España para las inversiones españolas en ese mercado. En este grupo se recogieron seis indicadores, divididos en subgrupos: posición española en el país, contribución del país a las inversiones exteriores españolas, dinamismo inversor y otros factores<sup>331</sup>.

Una vez definidos los parámetros a partir de los cuales seleccionar los países preferentes, la Secretaria de Estado del MITYC elaboró, en tres etapas, un mapa de situación de los países objetivo:

- (a) Primera etapa. Selección preliminar en función de dos únicos indicadores: la cuota media del país en el total de importaciones mundiales durante el periodo 1999-2002 y el porcentaje medio de las exportaciones españolas a ese país respecto al total de exportaciones españoles, en el mismo periodo:

---

<sup>330</sup> Idem.  
<sup>331</sup> Idem.



1999-2002. El objetivo de esta primera etapa fue desestimar a países de ínfima importancia en las exportaciones españolas y las importaciones mundiales. El resultado fue el descarte de más de la mitad de países, y el pase a la segunda etapa de un total de 93 países.

- (b) Segunda etapa. Para esos 93 países, ya se utilizaron los 25 indicadores a partir de los cuales se construyeron dos mapas de situación: el primero para las exportaciones y el segundo para las inversiones exteriores. Para el mapa de exportaciones, los indicadores utilizados fueron los incluidos en el grupo de *Atractivo de Mercado* y la *Fuerza Competidora*; mientras que para el mapa de las inversiones exteriores se utilizó el *Atractivo de Mercado* y la *Posición Inversora*<sup>332</sup>.
- (c) Tercera etapa. Selección de cuatro grupos de países con un aceptable nivel de *Atractivo de Mercado*, es decir, zonas geográficas donde los niveles de población, de riqueza, de evolución económica, etc. son lo suficientemente elevados como para realizar en él un plan prioritario.

A partir de los resultados de estos indicadores se seleccionaron inicialmente 9 mercados prioritarios para España que posteriormente fueron ampliados a 12: Argelia y Marruecos en África; en Latinoamérica Brasil y México; en Asia oriental China, India, Japón y Corea del Sur; en los países del Golfo Arabia Saudí, Kuwait, Bahrein, Qatar, Omán, Emiratos Árabes Unidos y Omán; en Europa Turquía y Rusia y en Norteamérica, Estados Unidos.

---

<sup>332</sup> Idem.

<b>Cuadro 39. Fechas de la presentación pública de los PIDM</b>	
Acuerdo MITYC y CEOE	Diciembre de 2004
Brasil	Febrero de 2005
China	Mayo de 2005
Rusia	Junio 2005
México	Julio de 2005
Estados Unidos	Septiembre de 2005
India	Noviembre de 2005
Argelia	Enero de 2006
Marruecos	Febrero de 2006
Japón	Marzo de 2006
Corea del Sur	Abril de 2007
Turquía	Abril de 2007
Países del Golfo	Octubre de 2008

**Fuente:** Elaboración propia a partir datos MITYC.

#### **8.4.3. Evolución de la dotación presupuestaria de los PIDM y la aproximación al número de empresas beneficiadas.**

Una primera aproximación a los PIDM consiste en ver el respaldo presupuestario con el que han contado los distintos Planes desde su creación (ver cuadro 39). Para el análisis optaremos por comparar la dotación presupuestaria desde 2008 hasta 2010, últimos datos disponibles. La razón es que fue a partir de 2008 cuando todos los PIDM, en concreto 12, fueron aprobados (ver cuadro 39).

Los datos indican una dotación presupuestaria promedio anual de 829 millones de euros anuales, registrándose una tasa de crecimiento del 14% entre los años 2009 y 2008, y del 2,4% del 2010 frente a 2008. La dotación presupuestaria se vio reducida entre 2009 y 2010 en 96,54 millones de euros, minoración del 10% acorde con la caída agregada de los PGE para 2010 consecuencia de los compromisos de consolidación fiscal acordados en el seno de la eurozona, con vistas a cumplir, en 2013, los objetivos de déficit público fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (límite de déficit del 3% del PIB).

Por países, se registran aumentos de presupuesto en Brasil, Estados Unidos, México, China y los países del Golfo, estos dos últimos con tasas de crecimiento entre 2008 y 2010, muy significativas (65% y 106% respectivamente) mientras que Argelia y Corea del Sur son los países que sufren las mayores caídas presupuestarias del 49% respectivamente, entre los años 2008 y 2010.

**Cuadro 40. Presupuestos por países de los PIDM (2008-2010)**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>TC2010-08*</b>
<b>Argelia</b>	45,41	45,59	22,83	-49,72
<b>Brasil</b>	56,54	76,731	73,36	29,75
<b>Corea del Sur</b>	1,45	1,533	0,735	-49,31
<b>USA</b>	57,492	68,732	63,93	11,20
<b>India</b>	28,47	28,63	27,095	-4,83
<b>Japón</b>	14,441	19,902	13,223	-8,43
<b>Marruecos</b>	254,08	131,49	178	-29,94
<b>México</b>	90,539	101,407	94,87	4,78
<b>Rusia</b>	28,281	34,568	25,317	-10,48
<b>Turquía</b>	65,92	71,152	68,26	3,55
<b>China</b>	138,61	315,35	229,01	65,22
<b>Golfo</b>	3,2	4,7	6,62	106,88
<b>TOTAL</b>	<b>784,43</b>	<b>899,79</b>	<b>803,25</b>	<b>2,40</b>

Fuente: Elaboración propia a partir datos PGE 2008, 2009 y 2010 y datos MITYC.

\*TC: tasa de crecimiento 2010-2008, en tanto por ciento.

El número total de empresas beneficiadas por la creación de los PIDM ha sido de: 7.650 empresas en 2008, 6.778 en 2009 y 8.695 en 2010<sup>333</sup>. El que no podamos contar con datos desagregados, país por país, complica el examen de la evolución de empresas beneficiadas plan por plan, así como encontrar las razones que explican el porqué de la caída en el número de empresas entre 2008 y 2009, año que registra la mayor subida en dotación presupuestaria de los PIDM. Con todo, la lentitud en la maduración de procesos de

<sup>333</sup> Según datos del ICEX y del MITYC.

internacionalización como los que trata de impulsar el PIDM, puedan explicar si no en todo sí en parte, la caída y posterior recuperación del número de empresas beneficiadas, en 2010.

#### **8.4.4. La estructura de los PIDM.**

Aunque los objetivos varíen en función de las características del país objetivo del PIDM y del punto del que parten en el mismo las empresas españolas, los Planes cuentan con una estructura común.

Los objetivos generales de los PIDM son: (a) elevar la cuota de mercado española en el país objetivo gracias al fomento de las exportaciones españolas, la detección y el respaldo a sectores estratégicos donde posicionar a las empresas españolas, y contribuir a mejorar la competitividad de las empresas españolas ya implantadas impulsando con ello un “efecto arrastre” principalmente de PYMES; (b) reforzar el marco de cooperación e interlocución estable entre las autoridades y las asociaciones empresariales españolas y la administración del país objetivo en todos sus niveles (local, regional y estatal), con mecanismos de revisión y seguimiento de las acciones emprendidas; (c) concentrar y coordinar esfuerzos financieros, promocionales y de acceso a mercados a través de acciones conjuntas de los diferentes instrumentos del MINECO: ICEX, Secretaría de Estado de Comercio, Dirección General de Comercio e Inversiones, COFIDES y Turespaña.

Una vez definidos los objetivos, os PIDM definen varias líneas de actuación: (i) el fomento al comercio y a la inversión, (ii) el apoyo institucional; (iii) el desarrollo de acciones de información y formación; (iv) presupuesto; (v) acciones de evaluación.

**Cuadro 41. Estructura de los PIDM.**

Acciones	
Fomento al comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocer características y posibilidades del mercado objetivo.</li> <li>- Identificar socios locales potenciales.</li> <li>- Conocer las diferentes regulaciones económicas y legales de fabricación y protección al consumidor.</li> <li>- Detectar sectores potenciales para las empresas españolas.</li> <li>- Identificar y derribar las barreras comerciales.</li> <li>- Acciones de promoción e imagen de la marca España.</li> </ul>
Impulso a la inversión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear líneas de apoyo a través de las diferentes instituciones: ICO, ICEX, COFIDES.</li> </ul>
Apoyo Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensificar las relaciones institucionales con las autoridades del país objetivo.</li> <li>- Crear grupos de trabajo entre instituciones de ambos países.</li> <li>- Promover la presencia de instituciones y empresas en Ferias y Congresos.</li> <li>- Apoyar la celebración de encuentros empresariales de los países.</li> </ul>
Acciones de formación e información	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear becas de formación en empresas y las oficinas comerciales españolas destacadas en los países objetivo.</li> <li>- Crear becas para profesionales del país objetivo en España.</li> <li>- Aumentar la especialización del personal de las Oficinas Económicas y Comerciales.</li> </ul>
Respaldo Presupuestario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Total del presupuesto al PIDM: 784 millones € (2008), 899 millones (2009), 803 millones (2010).</li> <li>- División por países del presupuesto: 3/4 partes del mismo se dirigen a los PIDM de Marruecos, China y México.</li> </ul>
Total de empresas españolas beneficiadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 7.650 empresas en 2008, 6.778 en 2009 y 8.695 en 2010<sup>20</sup>.</li> </ul>
Acciones Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicadores Macroeconómicos, de control presupuestario y de actividades realizadas.</li> <li>- Seguimiento en los Planes Naciones de Reforma.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

#### **8.4.5. Las relaciones comerciales de España y los países incluidos en los PIDM<sup>334</sup>.**

##### **8.4.5.1. Evolución de las exportaciones españolas hacia los países PIDM.**

Entre los años 2005 y 2010, años de existencia de los PIDM, el flujo de exportaciones españolas hacia los países objetivo de los planes registraron un aumento medio anual del 8,2%, 3,7 puntos superior al crecimiento de las exportaciones españolas mundiales<sup>335</sup>. En 2010, las ventas españolas hacia los países PIDM alcanzaron los 31.429 millones de euros (el 16,9% de las exportaciones totales del año).

Con todo, la positiva evolución, en sus años de existencia, de las exportaciones españolas hacia las economías objetivo se ve empañada con la crisis iniciada en 2008. En efecto, siendo importante el crecimiento de las exportaciones hacia los países objetivo desde la entrada en vigor de los PIDM, éste es inferior a la tasa media anual registrada en el periodo previo (1999-2004): el 9,5%, 1,3 puntos mayor al aumento experimentado entre 2005 y 2010. La explicación de este peor comportamiento la encontramos en los efectos de la crisis económica<sup>336</sup> que causó una reducción de las exportaciones a las economías con PIDM coherente con el descenso de las exportaciones nominales totales de bienes, el 15,5% (2009), la mayor bajada de los últimos 70 años. En ese marco, sí puede observarse una aportación positiva de los planes en la evolución de las exportaciones hacia las economías PIDM, que pese a sufrir bajadas, éstas fueron de menor intensidad a las experimentadas por las exportaciones españolas al resto del mundo.

La distribución geográfica de las exportaciones se concentra principalmente en seis de los doce países, alcanzando en 2010, el 69% del total de exportaciones dirigidas al conjunto de los países objetivo de los PIDM. Con todo, la

---

<sup>334</sup> Para el presente apartado seguiremos el trabajo realizado por Beatriz Raposo y Leonel Cerno (2011): Las relaciones comerciales de España con los países objeto de los PIDM (1999-2010), pps.33-46.

<sup>335</sup> Idem.

<sup>336</sup> Idem.

distribución geográfica ha tendido a equilibrarse toda vez que esos mismos seis países en el periodo 1999-2004 concentraron el 75% del total de exportaciones españolas hacia las economías con PIDM.

En este sentido, los países que concentran el 69% de exportaciones son: Estados Unidos (20,8%), Turquía (11,9%), Marruecos (11,0%), México (8,9%) Países del Golfo (8,6%) y China (6,9%). Todos los países, salvo Estados Unidos, México y Japón, han ganado cuota de exportación desde la entrada en vigor de los PIDM (2005): destacando los aumentos de cuota de economías como la brasileña (2,3), china (1,6) y la de los países del Golfo (1,8)<sup>337</sup>.

Finalmente, la estructura sectorial de las exportaciones a los países objetivo de los PIDM, cuatro sectores concentran, en 2010, el 76% del total de ventas españolas en las economías PIDM: semimanufacturas (30,6% de la cuota), los bienes de equipo (26%), las manufacturas de consumo (10%) y los alimentos (9,5%)<sup>338</sup>. Los productos energéticos concentran el 7% del total de la cuota y el sector del automóvil el 8,9%. Desde la entrada en vigor de los PIDM no se han registrado cambios significativos respecto al periodo 1999-2004, en el orden de la estructura sectorial de las exportaciones a los países con PIDM, salvo en el caso del sector de la alimentación que adelanta al sector de la automoción.

#### **8.4.5.2. Evolución de las importaciones españolas hacia los países PIDM.**

A la hora de analizar la evolución de las importaciones hacia las economías objetivo de los planes, hay que partir de dos consideraciones previas: (i) el flujo de compras a estos países está afectado por la caída del comercio internacional en los años posteriores a la crisis, principalmente el 2009; (ii) la economía española es altamente dependiente de fuentes de energía provenientes del exterior, y por tanto, su evolución está sujeta al comportamiento en los precios de esas materias primas.

---

<sup>337</sup> Idem.

<sup>338</sup> Idem.

Con estas premisas, los datos muestran que las importaciones españolas de bienes en términos nominales provenientes de los países PIDM crecieron, en promedio anual, un 8,7% entre el periodo comprendido entre 2005 y 2010. Este crecimiento es inferior al registrado entre 1999 y 2004, donde el crecimiento promedio anual del flujo de importaciones superó el 11%. La explicación a esta caída la encontramos en la caída, del 27% en el volumen de importaciones totales en 2009. En términos de cuota de las importaciones de los países PIDM destaca el avance más intenso en el periodo 2005-2010, que en el precedente 1999-2004: aumentos de 4,5 puntos y 2,4 respectivamente<sup>339</sup>.

La estructura geográfica está altamente condicionada por la procedencia geográfica de las importaciones energéticas. Así, en 2010, Argelia y los Países del Golfo concentraron casi el 16% de la cuota de importaciones de los países con PIDM que junto a Rusia (con una cuota de importación del 9,7%) son tres importantes áreas de exportación de gas. En este sentido, España en 2008 importó de Argelia 37% de sus importaciones totales de gas y el 15% de los Países del Golfo<sup>340</sup>.

Descontado el efecto que las importaciones energéticas tiene en una economía como la española con una tasa de dependencia energética cercana al 80%, la evolución de la cuota de las importaciones de los países con PIDM para el periodo 2005-2010 ha sido positiva, sobre todo, en China, con un 29,7% de cuota cuando en 2005 representaba el 22% del total de importaciones de las economías con PIDM. India y Brasil han visto también elevada su cuota de importación respecto a 2005: 1,0% y 0,7% respectivamente.

En la perspectiva sectorial el 81% del total de flujos de importación se concentra en cuatro sectores (2010): productos energéticos (registra una cuota del 29% de las compras de los países con PIDM), bienes de equipo (20%), manufacturas de consumo (18%) y semimanufacturas (14,7%). Durante los

---

<sup>339</sup> Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. (2010): Informe sobre Energía en España, 2009 y el World Energy Outlook 2009, publicado por la Agencia Internacional de la Energía. En ambos informes se detalla la evolución creciente de los precios de la energía, particularmente del gas y el barril del petróleo, tras la caída de los mismos en 2008.

<sup>340</sup> Datos disponibles en la Secretaria de Estado de Energía, MITYC. Web: [www.mityc.es](http://www.mityc.es)



últimos 10 años, no se ha registrado una alteración en el orden de los sectores principales de importaciones, si bien, a partir de 2005, se ha registrado un avance de las cuotas de tres de ellos: productos energéticos, bienes de equipo y semimanufacturas provocando el que se haya concentrado un mayor volumen de compras en esos sectores en el periodo 2005-2010, respecto al periodo precedente<sup>341</sup>.

#### **8.4.6. Las relaciones de inversión entre España y los países PIDM.**

##### **8.4.6.1. Las inversiones de los países PIDM en España.**

El total de Inversión Extranjera en España proveniente de los países objeto de PIDM ascendió entre 2000 y 2010 a 23.587.897,60 millones de euros, el 12,49% del total de las Inversiones Extranjeras en nuestro país (ver cuadro 46). El 62% de las inversiones se acumularon entre los años 2005 y 2010. Por su parte, el crecimiento promedio anual durante el periodo precedente a la puesta en marcha de los PIDM (2000-2004) fue del 0,12%, mientras que en el periodo posterior (2005-2010) la tasa promedio bajó al -0,15%. La explicación se encontró en la caída entre 2007 y 2008 de la Inversión, principalmente en Estados Unidos, consecuencia de la crisis financiera originada en aquel país. Con todo, entre 2008 y 2009 se registró una recuperación en el ritmo inversor de los países con PIDM alcanzando valores nunca observados en la última década: 4.494.354,64 millones de euros, con una tasa de crecimiento respecto a 2008 del 480%. La recaída en la crisis económica durante el 2010, las dudas sobre la solvencia de la deuda y la economía española hicieron que los niveles de Inversión Extranjera recibida en España de los países PIDM hayan vuelto a bajar hasta similares a los del año 2003.

Las cuotas de Inversión Extranjera de los PIDM sobre el total de Inversiones arrojaron unos datos coherentes con los efectos de la crisis económica que atravesaba y continúa atravesando España y la economía internacional, desde el año 2008. El valor más elevado de Inversiones lo encontramos en 2009, año

---

<sup>341</sup> Beatriz Raposo y Leonel Cerno (2011): Las relaciones comerciales de España con los países objeto de los PIDM (1999-2010), pps.33-46.

de mejora en las perspectivas económicas, y el más bajo en 2008 (2,63%) y 2010 (10,26%): periodos que correspondieron con el inicio de la crisis y el agravamiento de la misma consecuencia de las dudas que pendían sobre la solvencia de la deuda pública de los países de la zona euro.

**Cuadro 42. Inversión Extranjera en España de los países PIDM (2000-2010)**

Elemento	Total	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	23.587.897,60	1.161.185,60	2.969.408,86	1.174.561,19	1.631.607,30	2.010.694,53	2.658.377,08	2.052.366,43	3.510.523,72	775.062,06	4.494.354,64	1.149.756,10
TURQUIA	65.026,18	832,76	259,55	31.089,21	4.426,27	304,38	1.598,54	2.374,72	197,01	9.620,75	8.338,81	5.984,18
RUSIA	228.848,60	3.271,93	3.144,78	3.602,43	7.058,77	5.771,52	43.039,15	79.726,25	28.846,57	14.371,83	15.427,00	24.588,37
MARRUECOS	22.207,40	3.343,80	2.848,12	2.434,66	222,29	1.080,68	2.890,61	1.565,62	649,10	115,98	4.571,49	2.485,05
ARGELIA	65.849,58	44.196,39	359,24	1.303,26	2.060,24	1.418,97	10.800,72	3.085,96	2.375,70	18,83	22,89	207,38
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	13.016.396,09	930.189,70	1.030.080,70	784.522,41	1.342.373,85	1.762.381,18	1.720.064,80	1.582.698,67	1.772.709,56	463.025,76	791.426,32	836.923,14
MEXICO	4.101.436,12	75.292,28	1.852.245,52	215.600,09	191.832,20	160.186,61	667.402,78	73.622,37	696.021,78	62.656,20	72.326,51	34.249,78
BRASIL	249.284,33	9.744,73	12.056,98	2.154,44	4.456,99	1.602,67	2.611,42	169.044,20	4.151,47	4.950,37	8.378,09	30.132,97
INDIA	652.564,51	87,14	384,90	131,78	396,36	388,31	587,42	8.027,23	60.217,21	25.859,49	12.526,87	1.996,80
CHINA	24.758,83	1.736,64	739,82	1.149,08	288,25	1.346,41	609,03	1.320,22	2.154,54	1.047,29	2.767,60	11.599,95
COREA DEL SUR	198.031,40	1.079,21	1.245,34	15.494,54	23,07	10.864,17	356,71	80,01	6,06	64.170,60	50.206,61	53.782,08
JAPON	1.028.638,07	88.448,67	46.702,11	102.798,59	21.206,18	48.704,01	187.302,48	104.456,86	43.023,77	74.145,97	202.904,13	108.945,30
PAISES DEL GOLFO	3.934.856,49	2.962,35	19.341,80	14.280,70	57.262,83	16.645,62	21.113,42	25.641,32	358.209,95	55.078,99	3.325.458,32	38.861,19

Fuente: MINECO.

#### **8.4.6.2. Inversiones Exteriores de España hacia los países PIDM.**

En 2010, los flujos de Inversión Española emitidos hacia los países PIDM<sup>342</sup> ascendieron, según datos del MINECO, a 5.809.486,36 millones de euros: el 38,30% del total de inversiones españolas realizadas en el exterior. Las inversiones emitidas netas acumuladas desde 2000 en los países PIDM ascendieron a 96.711.775,19 millones de euros (29,10% sobre el total), concentrando el 61% de las mismas entre los años 2005-2010.

Durante el periodo previo a la implantación de los PIDM (2000-2004), las inversiones netas españolas hacia esos mismos países crecieron a una tasa promedio anual del -0,24%, siendo particularmente intensas las caídas en Japón (-2,34%), Marruecos (-2,33%) y los Países del Golfo (-2,36%). En los años de existencia de los PIDM (2005-2010), se registró un incremento promedio anual en las inversiones netas emitidas al conjunto de los PIDM del 0,07%, siendo China (0,9%), India (0,4%) y los Países del Golfo (1%) los países que lideraron las tasas de crecimiento promedio anual de los PIDM (ver cuadro 45).

Resulta importante subrayar la relevancia del crecimiento positivo de las inversiones netas emitidas entre 2005 y 2010 en contraposición con el periodo anterior (2000-2004), puesto que aquel incluye los años 2008 y 2009 marcados por la crisis económica, y su consiguiente impacto sobre la actividad y las relaciones económicas internacionales. En este sentido, la caída experimentada por las inversiones netas emitidas durante los años 2008 y 2009, fue inferior hacia los países PIDM que hacia el conjunto de países perceptores de inversiones netas españolas: la tasa de crecimiento de inversiones netas emitidas hacia los PIDM, en 2009 respecto a 2008, fue del -40%; mientras que la tasa de crecimiento de esas mismas inversiones hacia el total de países se situó en el -80% para el mismo periodo de tiempo (ver cuadro 44).

---

<sup>342</sup> Para el examen de los flujos de Inversión Española en el Exterior utilizaremos los datos de inversión neta, mientras que para analizar los datos de Inversión Extranjera en España haremos referencia a la inversión bruta y no a las netas. La razón es que no se disponen de las desinversiones, por lo que no se pueden calcular las inversiones recibidas netas.

En la comparación temporal de la Inversión Neta emitida por España hacia los PIDM destaca el aumento de éstas en el periodo de entrada en vigor de los Planes pasando de representar, la cuota acumulada entre 2000 y 2005, el 17,02% frente al 38,3% del periodo 2005-2010.

INNOVACIONES DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA: ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO (2000-12)

Cuadro 43. Inversiones Españolas Emitidas Netas a los Países PIDM (2000-2010)

Elemento	Total s/eleccionado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	96.711.775,19	22.559.884,55	5.074.687,90	1.631.308,80	2.197.182,71	5.574.877,81	4.126.351,78	8.630.420,35	18.596.560,74	14.043.250,69	8.467.763,50	5.809.486,36
BRASIL	19.416.333,93	11.375.253,18	1.531.769,36	-1.669.523,77	65.243,73	619.286,37	1.025.421,56	1.101.815,36	3.066.779,47	634.844,33	1.131.089,71	534.354,63
ARGELIA	257.148,87		240,40	119,88	1,16	240,72	2.226,90	128.373,27	3.962,98	92.818,70	22.736,64	6.428,22
CHINA	2.504.522,68	43.126,72	18.282,06	22.569,38	27.310,32	70.288,99	52.031,62	149.489,30	616.905,91	118.818,85	101.783,24	1.283.916,29
COREA DEL SUR	146.649,21	209,57	1.152,80	284,07	8.360,00	9.966,77	15.872,46	787,57	16.077,22	43.590,75	35.946,75	14.401,25
INDIA	419.887,73	349,52	2.241,19	74.404,36	3.588,22	2.161,43	822,52	57.597,71	23.471,39	215.306,40	35.473,05	4.471,94
JAPÓN	124.934,58	-18.067,18	994,42	10.840,06	-1.648,82	78.361,25	36.203,32	14.508,45	12.573,05	110.429,83	-130.205,62	10.945,82
MEXICO	22.098.922,82	3.948.983,21	1.833.819,35	1.420.029,88	-731.713,07	3.852.324,45	781.306,09	403.671,51	3.845.641,48	3.262.345,11	2.133.938,40	1.348.576,41
MARRUECOS	2.367.332,58	28.982,26	11.479,80	141.572,71	1.387.725,70	-121.394,03	-41.033,36	646.102,87	24.865,41	554.089,88	-290.456,50	25.397,84
RUSIA	1.404.009,73	2.453,13	5.657,74	62.411,64	2.048,23	195.367,67	211.694,93	101.288,28	331.878,10	203.612,30	244.414,31	43.183,40
TURQUIA	2.979.196,23	25.800,91	29.713,47	36.111,70	2.597,27	-8.017,09	106.349,29	195.493,76	1.057.622,27	1.101.707,34	207.269,06	224.548,25
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	44.736.848,81	7.153.098,48	1.639.126,04	1.531.291,11	1.431.222,77	874.867,26	1.930.935,34	5.809.441,62	9.592.762,60	7.672.846,72	4.931.436,44	2.169.820,43
8 PAÍSES DEL GOLFO	255.988,02	-305,25	211,27	1.197,78	2.447,20	1.424,02	4.521,11	21.850,65	4.020,86	32.840,48	44.338,02	143.441,88
BAHREIN	1.326,65				1.238,46			0,00	0,00	88,19	0,00	
ARABIA SAUDITA	94.077,79			-102,97		1.139,07			785,32	20.529,92	11.726,97	59.999,48
EMIRATOS ARABES UNIDOS	70.640,76	-305,25	61,22	218,93	324,26	284,95	4.126,09	14.346,39	80,18	10.041,65	34.951,14	6.511,20
KUWAIT	85.073,59				884,48			7.290,42	0,00	1.948,69	0,00	74.950,00
OMAN	1.592,68			1.081,82			395,02	115,84	0,00	0,00	0,00	
QATAR	3.276,55		150,05					98,00	3.155,36	232,03	-2.340,09	1.981,20

Fuente: MINECO.

## **8.5. Los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados: China.**

Para el estudio de la eficacia de los PIDM, investigaremos el plan desarrollado hacia la economía emergente más pujante, China. En 2005, año de inicio del PIDM hacia el gigante asiático, la imagen de España en China era débil, por escasamente conocida, y existía un abultado déficit comercial: en 2004, las exportaciones españolas hacia China se situaron en 1.155 millones de euros mientras que las importaciones chinas a España ascendieron a los 8.491 millones de euros. La tasa de cobertura de nuestras exportaciones se fijó en el 13,6%, mientras que los flujos de inversión no superaron los 62 millones de euros. En ese mismo año, el número de empresas españolas con presencia que operaban de forma regular en China no superaba las 200 (Plan Integral Desarrollo de Mercado China, 2005). Con todo, el espectacular desarrollo del gigante asiático abría un amplio abanico de oportunidades de negocio –para el comercio y la inversión- que las empresas españolas no podían dejar pasar.

### **8.5.1. Estrategia de los PIDM hacia China.**

Entre 2005 y 2010, se pusieron en marcha dos PIDM hacia el gigante asiático: (i) PIDM 2005-2007 y (ii) PIDM China +: 2008-2010. El presupuesto destinado a los PIDM China representa en torno al 20% del total presupuestado al conjunto de los PIDM. Los objetivos de los PIDM a China consistieron en: (i) reforzar la presencia de empresas españolas en el país, (ii) impulsar los sectores considerados prioritarios, especialmente el sector servicios, y (iii) potenciar el turismo chino hacia España. El Plan China + incluye dos nuevos objetivos a los anteriores: reforzar las relaciones institucionales entre ambos países y promover la cooperación en terceros países de la zona.

La estrategia hacia China de los PIDM repite el mismo esquema de actuación desarrollado en el resto de países objetivo: diseño y desarrollo de acciones en (i) apoyo al comercio; (ii) la inversión; (iii) respaldo institucional; (iv) información y formación.

### **8.5.2. Análisis de correlación entre inversiones, exportaciones e importaciones: España con China.**

Si se estudia la correlación lineal existente entre las exportaciones, las importaciones, la inversión emitida y la recibida se observa la siguiente tabla:

**Cuadro 44. Correlaciones**

		Exp	Imp	Inv_RC	Inv_EM
Exp	Correlación de Pearson	1	,962(**)	,617(*)	,721(*)
	Sig. (bilateral)		,000	,043	,012
	N	11	11	11	11
Imp	Correlación de Pearson	,962(**)	1	,465	,614(*)
	Sig. (bilateral)	,000		,149	,044
	N	11	11	11	11
Inv_RC	Correlación de Pearson	,617(*)	,465	1	,923(**)
	Sig. (bilateral)	,043	,149		,000
	N	11	11	11	11
Inv_EM	Correlación de Pearson	,721(*)	,614(*)	,923(**)	1
	Sig. (bilateral)	,012	,044	,000	
	N	11	11	11	11

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

\* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

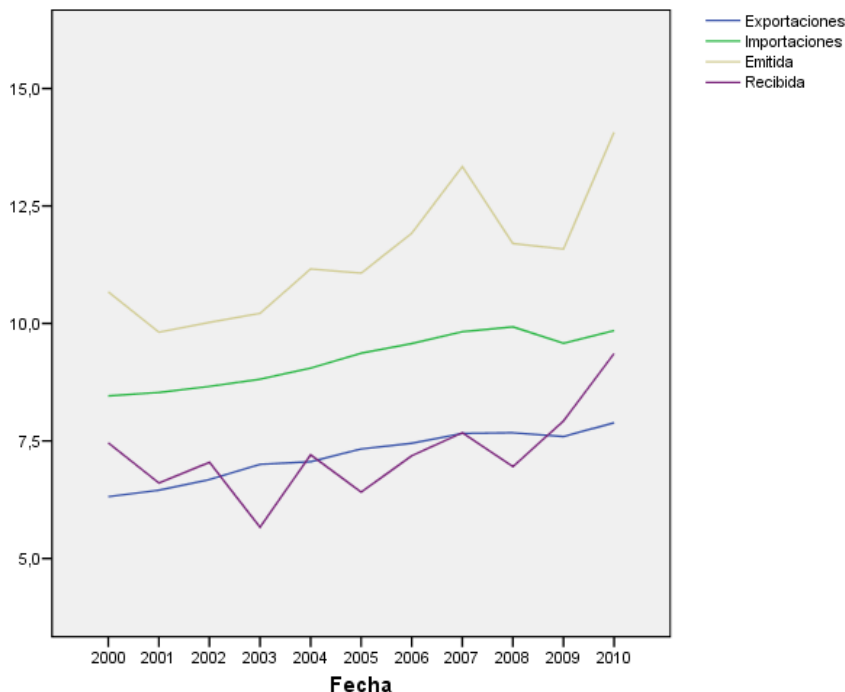
**Fuente:** elaboración propia a partir datos MINECO.

En la tabla 1 se puede observar que existe correlación positiva muy fuerte entre las Exportaciones y las Importaciones; así como una correlación alta también para la Inversión Emitida. Ello implica que cuanto más se importa de China y cuanto más grande sea la Inversión española en China, aumentarán las Exportaciones hacia China. Para la Inversión recibida se encuentra una fuerte correlación positiva también con la Inversión emitida, sin embargo, ahora no se ve reflejado que al aumentar las Importaciones aumente la Inversión recibida.

La afirmación realizada se puede corroborar gráficamente, en el gráfico 1 de secuencia de las series utilizadas anteriormente:



**Cuadro 45. Gráficos de Secuencia**



Fuente: Elaboración Propia. Datos MINECO

### **8.5.3. Modelo de Regresión para las exportaciones.**

El modelo de regresión que se va a estimar, es un Modelo de Regresión Lineal múltiple que estudiará la relación lineal entre la variable respuesta Exportaciones (Y) y las variables regresoras Importaciones ( $X_1$ ) e Inversión Emitida ( $X_2$ ) a partir de una muestra  $\{Y, X_1, X_2\}$ , que sigue el siguiente modelo:

$$y_{ij} = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \varepsilon_{ij}, \quad \forall i, j = 1, 2, \dots, n$$

Se van a tomar Logaritmos de las variables, para simplificar la explicación del modelo. Es decir, el modelo que vamos a estimar es el siguiente:

$$\mathbf{Ln(Exp)} = \beta_0 + \beta_1 \mathbf{Ln(Imp)} + \beta_2 \mathbf{Ln(Inv\_Em)}$$

Al tratarse de series temporales lo normal es encontrarse el problema de correlación serial, por lo que se van a estimar los parámetros mediante el método de Cochrane-Orcutt:

**Cuadro 46. Coeficientes de regresión**

	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
	B	Error típico	Beta		
Importaciones	,497	,191	,636	2,607	,040
Emitida	,051	,037	,335	1,376	,218
(Constante)	2,203	1,582		1,392	,213

Se ha utilizado el método de estimación de Cochrane-Orcutt.

**Fuente:** Elaboración Propia

Los contrastes individuales muestran que la Inversión Emitida no es significativa al igual que la constante. Estimamos de nuevo el modelo, eliminando la variable Inversión Emitida:

**Cuadro 47. Coeficientes de regresión**

	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
	B	Error típico	Beta		
Importaciones	,788	,121	,926	6,513	,000
(Constante)	-,026	1,144		-,023	,983

Se ha utilizado el método de estimación de Cochrane-Orcutt.

**Fuente:** Elaboración Propia

**Cuadro 48. Resumen de ajuste del modelo**

R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típico de la estimación
,926	,858	,818	,107

Se ha utilizado el método de estimación de Cochrane-Orcutt.

**Fuente:** Elaboración Propia

El estadístico Durbin Watson no es el más adecuado para estudiar la independencia de los residuos; se utiliza el contraste de rachas para comprobar la aleatoriedad de estos (tabla 5) el p-valor es lo suficientemente grande así pues se acepta la hipótesis de aleatoriedad.

**Cuadro 49. Prueba de rachas**

	Error para Exportaciones de AREG, MOD_7
Valor de prueba(a)	-,02488
Casos < Valor de prueba	5
Casos >= Valor de prueba	6
Casos en total	11
Número de rachas	8
Z	,671
Sig. asintót. (bilateral)	,502

a Mediana

**Fuente:** Elaboración Propia

Finalmente, podemos concluir que el modelo que explica las exportaciones a través de las importaciones es muy bueno. Es verdad que existe una fuerte dependencia de con la inversión emitida, pero la alta correlación existente entre las importaciones y ésta provocan un problema de multicolinealidad. Es decir que la aportación al modelo de la inversión emitida ya se ve reflejada en las importaciones.

## **8.6. Los PIDM en los Programas Nacionales de Reformas (PNR) 2005-2010.**

### **8.6.1. Antecedentes: los PNR.**

El Consejo Europeo celebrado en marzo de 2005 planteó el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa aprobada por los líderes europeos, en 2000. La Estrategia marcada cinco años atrás fijó una hoja de ruta de acciones para que, en un horizonte temporal de 10 años, la Unión Europea (UE) se convirtiera en la primera economía del mundo. Medidas de política económica en torno a la mejora de la productividad, la extensión y la incorporación de Europa a la sociedad del conocimiento, el desarrollo sostenible, la inclusión social y el pleno empleo compusieron los objetivos marcados entonces por el Consejo Europeo de Lisboa de 2000. Cinco años después la Comisión Europea, en base a un informe previo encargado al ex Primer Ministro Holandés Wim Kok<sup>343</sup>, elaboró una Comunicación<sup>344</sup> dirigida al Consejo Europeo de Primavera con un balance crítico sobre los escasos logros alcanzados por la UE en el marco de la Estrategia de Lisboa.

Fue el Consejo Europeo de Primavera de marzo de 2005 el que planteó la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa, concentrando sus objetivos en el crecimiento y el empleo, y teniendo como referencias permanentes la cohesión social y el desarrollo sostenible. El Consejo aprobó que cada Estado Miembro presentara un Programa Nacional de Reformas (PNR) estructurado en torno a 25 Directrices integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2008<sup>345</sup>. Los Programas Nacionales de Reforma tendrían que ser remitidos a la Comisión Europea y supuso, desde su aprobación, una referencia fundamental de la política económica del Gobierno de España en la planificación estratégica para lograr su plena convergencia con la UE en 2010 tanto en renta per cápita,

---

<sup>343</sup> La nueva Estrategia de Lisboa se fundamentó en el Informe Kok (de noviembre de 2004). <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Ministerio/EscuelaDiplomatica/Cursosobrerelacionesinternacionales/Documents/WEB%20-%20ABELLAN%206%20-%20informe%2004%20kok-es.pdf>

<sup>344</sup> COM nº 24/F, de 2 de febrero de 2005.

<sup>345</sup> Ministerio de la Presidencia (2005): Programa Nacional de Reformas del Reino de España, 2005. [www.pnr.es](http://www.pnr.es)

como en sociedad del conocimiento y el pleno empleo. Uno de los puntos fundamentales en los PNR lo constituyó la internacionalización de las economías de España y del resto de Estados miembros; entre las herramientas incluidas en esa estrategia de internacionalización se encontraban los PIDM.

### **8.6.2. PNR 2005.**

En 2005 se elaboró el primer Programa Nacional de Reformas, producto de la nueva Estrategia de Lisboa aprobada por el Consejo Europeo de marzo de 2005. El Programa contenía múltiples referencias al compromiso de internacionalizar la economía española. En este sentido, el PNR de 2005 situó a la competitividad como variable determinante para elevar el crecimiento potencial y el desarrollo en el medio y en el largo plazo, de una economía, como la española, con una alta tasa de apertura: en 2004, las exportaciones representaron el 25,7% del PIB y las importaciones el 29,3%<sup>346</sup>.

Seguidamente, el PNR alertó sobre la pérdida de cuota de las exportaciones españolas en los mercados mundiales, señalando tres causas: (a) el diferencial de productividad, (b) el diferencial de salarios nominales; (c) el menor dinamismo de los principales socios comerciales: su tasa media de crecimiento de estos mercados, entre 2002 y 2005, creció al 4,5% mientras que los mercados mundiales lo hicieron a una tasa del 7% durante el mismo periodo. A mayor abundamiento, el PNR señaló el riesgo de tener concentrado el 70% de las exportaciones españolas en la UE-15 y de suponer un escaso 5% el volumen de exportaciones hacia áreas geográficas como Norteamérica o Asia, cuyo peso en el comercio mundial representan el 21% y el 23%, respectivamente, en 2005.

Hecho el diagnóstico, el PNR planteaba los remedios para “corregir las debilidades detectadas en la economía española”<sup>347</sup> y lograr modernizar el sistema productivo español. Así, la internacionalización de la empresa española constituyó uno de los objetivos a lograr, recogido en el Eje nº 5: Más

---

<sup>346</sup> Idem. p.29.

<sup>347</sup> Idem. p. 11.

competencia, más regulación, eficiencia de las Administraciones Públicas y competitividad (pág. 95). Dentro de este Eje, el punto 4 (pág. 102) recogía expresamente el objetivo de diversificar geográficamente las exportaciones españolas poniendo en marcha los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM) hacia países con elevado potencial de crecimiento o tamaño, ya señalándolos: EE.UU, China, Rusia, India, Marruecos, Brasil, Argelia y México.

Finalmente, dentro de los indicadores incluidos en el “Capítulo V. Evolución y seguimiento: Rendición de Cuentas”<sup>348</sup> se recogían las “cuotas de mercado en Estados Unidos y en China” como variables a observar a la hora de evaluar la eficacia de las medidas empleadas para internacionalizar las empresas españolas, entre las cuales se encuentran los PIDM.

### **8.6.3. PNR 2006.**

El Informe Anual del PNR para 2006 contó con diversas actualizaciones respecto a 2005, fruto de las recomendaciones de la Comisión Europea y de la experiencia acumulada tras el año transcurrido desde su puesta en marcha. Las innovaciones incorporadas se referían, entre otras y a los efectos que nos importan, a la mayor concreción de los datos disponibles para la rendición de cuentas (Capítulo V del PNR 2006).

El PNR de 2006 se enmarcó en un contexto de fuerte expansión de la economía española cuya traducción en términos de internacionalización de las empresas españolas fue el mayor volumen de ventas al exterior siendo particularmente intensas –con tasas de aumento de dos dígitos– las exportaciones hacia los países con mayor potencial de crecimiento: en 2005, las exportaciones hacia tales países se elevó en un 12% y en los seis primeros meses de 2006 el aumento alcanzó una tasa de crecimiento del 26,3%<sup>349</sup>.

---

<sup>348</sup> Idem. p.141.

<sup>349</sup> Ministerio de Presidencia (2006): Plan Nacional de Reformas, 2006. [www.pnr.es](http://www.pnr.es)

El número de indicadores utilizados por el PNR para medir la efectividad de las medidas a la hora de impulsar la internacionalización de las empresas españolas, alcanzó la cifra de 16, de los cuales la mitad se referían directa o indirectamente a los PIDM (ver cuadro 48).

Como puede observarse los resultados arrojados por los indicadores, reflejaron una aportación positiva de los PIDM a los objetivos de incentivar la internacionalización de las empresas españolas y de que éstas se diversificaran geográficamente. Así, en 2006 las exportaciones aumentaron pero la cuota de mercado española en el extranjero disminuyó en 2006 respecto a 2005. Las exportaciones a los países con PIDM crecieron entre 2005 y 2006, 6 puntos porcentuales. La cuota de mercado española en EE.UU y China aumentó en un punto porcentual (0,52 a 0,53 y de 0,31 a 0,32 respectivamente). La inversión extranjera en España cayó en un año casi 5 puntos porcentuales mientras que la Inversión Española en el Extranjero se elevó en un 174,8%.

**Cuadro 50: Evolución indicadores efectividad del PIDM según PNR, 2006<sup>350</sup>**

INDICADORES PNR	2005	2006
Cuota de mercado en EE.UU	0,52	0,53
Cuota de mercado en China	0,31	0,32
Cuota de mercado de España en el extranjero (%)	1,98	1,79
Inversión Extranjera en España (tasa variación)	-7,3	-12,72
Inversión Española directa en el Extranjero (Mill. €)	13.433	36.917
Exportaciones (tasa crecimiento, en %)	4,5	12,85
Exportaciones a los países PIDM (tasa crecimiento)	15,8	21,6
Becas inversas en países con alto potencial de crecimiento de nuestras export (Mill.€)	0,51	0,76

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos PNR 2006.

<sup>350</sup> Una de las innovaciones del PNR 2006 respecto al de 2005, son los indicadores que se incorporan para poder evaluar la efectividad de las medidas comprometidas en los distintos Ejes del PNR, respecto a los objetivos que pretenden lograr. En este sentido, recordemos que en el PNR 2005 sólo se indicaban dos indicadores (cuota de mercado en EE.UU y en China). En cambio, el PNR de 2006 contiene otras nuevas variables que se incorporan a los ejes relativos al objetivo de “internacionalizar las empresas”. El autor en el cuadro ha incorporado aquellas que ha considerado afectarían a la evaluación de los PIDM.

El Capítulo V. Rendición de Cuentas<sup>351</sup> dividió el grado de implementación de los compromisos adquiridos en el PNR 2005 en tres: (i) compromiso aprobado: cuando éste cuente con su correspondiente concreción legislativa o decisión formal; (ii) en proceso: si se encuentra en fase previa a la concreción legislativa definitiva; (iii) en estudio: si los departamentos ministeriales responsables de la misma han iniciado el análisis de su implementación. Pues bien, el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos fue más elevado en las medidas sobre internacionalización de empresas (Eje 5 y 7) que en el conjunto del PNR 2006 (véase cuadro 49).

**Cuadro 51. Grado de cumplimiento del PNR 2006 y medidas Internacionalización**

	PNR 2006	PNR % de cumplimiento	Internacionalización	Inter. % de cumplimiento
Aprobados	160	51,6	11	91,66
En proceso	121	39	-	-
En Estudio	29	9,4	1	8,33
TOTAL	310	100	12	100

**Fuente:** Elaboración propia a partir datos PNR, 2006.

#### **8.6.4. PNR 2007**<sup>352</sup>

Sorprendentemente, el Informe Anual del PNR de 2007 no recogería referencia alguna a los PIDM. Ni en el Eje 7 (capítulo en el que se encontraban referenciados los PIDM en PNR anteriores) ni en el apartado de Rendición de Cuentas se encontraron menciones al desarrollo e impacto de los Planes. Este hecho es aún más llamativo si tenemos en cuenta (ver cuadro 43) que en 2006 se firmaron los PIDM de Argelia (enero), Marruecos (febrero) y Japón (marzo).

El PNR 2007 señaló el balance positivo que las instituciones europeas realizaron sobre el grado de cumplimiento hasta la fecha, de los compromisos adquiridos por España en el PNR 2005-2010<sup>353</sup>. Elaborado en un ejercicio de

<sup>351</sup> Ministerio de Presidencia (2006): Plan Nacional de Reformas, 2006. p. 26.

<sup>352</sup> Ministerio de Presidencia (2007): Plan Nacional de Reformas, 2007. [www.pnr.es](http://www.pnr.es)

<sup>353</sup> Economic Assessment of the Stability Programme of Spain (Update of December 2006). ECFIN/50968/07-EN.



importante crecimiento económico (recordemos que en 2006 la economía española creció un 3,9%) el PNR de 2007 describía el imparable deterioro del déficit exterior<sup>354</sup> hasta situarse en el 8,7% del PIB. Las razones son diversas: aumento del deterioro de la balanza energética (explica el 62% del déficit comercial total), la ampliación de los déficit de las balanzas de rentas y transferencias mientras que el superávit de servicios se redujo. Por su parte, en 2006 las exportaciones de bienes aumentaron en términos reales un 5,1% (el mayor incremento desde el año 2000), “manteniéndose la cuota en los mercados internacionales<sup>355</sup>”. Para acabar con el deterioro del saldo comercial –continúa el informe- y hacer frente “al proceso de globalización es preciso continuar en las políticas que frenen el deterioro de la competitividad-precio y, sobre todo, seguir avanzando en el proceso de mayor diversificación geográfica de nuestras exportaciones, así como en el incremento de su contenido tecnológico”. El informe finalizaba este apartado reconociendo que “el desequilibrio de la balanza por cuenta corriente es un reflejo de la intensidad que ha adquirido el proceso inversor en España; así, la ratio inversión/PIB superó el 30%, muy por encima de las principales economías de la zona euro”.

Entre las novedades del PNR 2007 se encontraba la aprobación, a principios de 2006, del llamado Plan de Fomento Empresarial (PFE): estrategia que recogía un amplio conjunto de medidas para promover el emprendimiento entre las que se incluyó la internacionalización de las empresas españolas. En este sentido, la cuarta directriz del PFE se refería a la internacionalización de las empresas españolas divididas, a su vez, en dos bloques:

- (a) Facilitar la financiación de actividades de internacionalización: el PNR incluía en este apartado la línea de crédito ICO-Internacionalización con un presupuesto de 500 millones de euros, con una disposición del 24% y cerca de 180 operaciones localizadas en sectores de alta tecnología; la línea ICO/

---

<sup>354</sup> Ministerio de Presidencia (2007): Plan Nacional de Reformas, 2007, p.7.

<sup>355</sup> España y Alemania fueron los únicos países desarrollados que no han perdido cuota de mercado –en torno al 2% en el caso de España- en el cómputo global de exportaciones (datos 2007).

ICEX con una dotación presupuestaria de 50 millones de euros; los créditos FAD y los de COFIDES.

- (b) Reforzar la formación de las empresas y de su capital humano a la hora de internacionalizarse: se señalaba el programa “Aprender a Exportar” con una participación en 2006 de 5.000 empresas; el “nuevo programa de becas para la formación de profesionales españoles en comercio” y un nuevo programa cuyo objetivo pasó por “formar a profesionales extranjeros en empresas españolas para que después sirvan de puente a la entrada de estas empresas en los mercados de sus países de origen”.

Finalmente, en el capítulo de Rendición de Cuentas existían escasas referencias a los PIDM y su evaluación, salvo el reconocimiento genérico a que la economía española junto a la alemana fueron “los únicos países desarrollados que no perdieron cuota de mercado –en torno al 2% en el caso de España- en el cómputo global de exportaciones”<sup>356</sup>.

#### **8.6.5. PNR 2008.**

El cuarto Programa Nacional de Reforma se elaboró en el marco del segundo ciclo de la Estrategia renovada de Lisboa (2008-2010) una vez culminados los tres primeros años de existencia de los programas. El Consejo Europeo de primavera (2008) confirmó la continuidad de las 24 directrices integrales para el crecimiento y la creación de empleo y los 4 ámbitos prioritarios del PNR, aunque señaló como *point to match* el déficit por cuenta corriente crónico de la economía española<sup>357</sup>. El Eje 7 dedicado al fomento empresarial hizo balance del Plan de Fomento Empresarial. En lo que se refiere a la estrategia de internacionalización, el informe hizo referencia a la reordenación acometida del FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) reestructurándolo por “ramos de financiación a sus distintos objetivos”<sup>358</sup>; la línea ICO de internacionalización; y los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM).

---

<sup>356</sup> Ministerio de Presidencia: Plan Nacional de Reformas, 2007, p.60.

<sup>357</sup> Ministerio de Presidencia: Plan Nacional de Reformas, 2008, p.10.

<sup>358</sup> *Idem*, p.80.

El Informe Anual hizo un balance positivo de los resultados de los PIDM en su cuarto año de existencia, arrojando las siguientes conclusiones:

- (a) Aumentó la diversificación geográfica de los flujos de comercio: en 2007, el total de exportaciones dirigidas fuera de la UE 27 representó el 30% frente al 26% de 2004.
- (b) El número de empresas que exportaron regularmente a países extracomunitarios, creció un 4,7% frente a aquellas otras que lo hicieron hacia la UE con niveles constantes en el periodo 2005-2007.
- (c) La exportación a los países PIDM creció un 11,2% interanual, en 2007, por encima de la media de la exportación española (6,5%).
  - Los flujos de inversión directa española en los PIDM superaron en 2007 los 16.000 millones de euros, un 18,4% del total de inversión emitida española. Para el conjunto de los 11 países se ejecutaron en 2007 más de 3.000 acciones, por valor de 515 millones de euros, de las que se han beneficiado más de 15.000 empresas de forma directa.
  - En cuanto a las inversiones españolas directas, en 2007, se destinaron a América del Norte un 12% de la inversión española directa, frente a un 4% en 2004 y a Asia- Oceanía un 2%, frente a un 0,5% en 2004;

Como colofón, el informe recogía la voluntad de continuar con la política de mejorar la diversificación geográfica de las exportaciones y el aumento de la base exportadora hacia mercados extracomunitarios<sup>359</sup>. A tal fin, se planteó lanzar, en 2008, dos nuevos PIDM: el primero, hacia el denominado Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Bahrein, Qatar y Omán) con el objetivo de que crecieran “las exportaciones a la región entre un 5 y un 7% superior al de la exportación total y que 700

---

<sup>359</sup> El informe recoge el compromiso de que uno de cada tres euros vaya fuera del ámbito de la UE.

empresas nuevas exporten a los países del Golfo. Para el periodo 2008-2010 se previó que a la ejecución del Plan del Golfo destinara 14 millones de euros en acciones de promoción comercial y de inversión”; y, el segundo objetivo, que se consiguiera “una mayor cuota de mercado en China, para lo que se pondría en marcha en 2009 un nuevo Plan Reforzado para China, que profundizara y ampliara las líneas de actuación comercial en el país iniciadas en 2005.

Por último, el informe recogía innovaciones en la internacionalización de la economía española que abordaremos en sucesivos capítulos pero que, a modo de resumen, apuntamos a continuación:

- Plan Estratégico del ICEX 2009-2012 para aumentar la base exportadora en 5.000 nuevas empresas durante esos cuatro años.
- Plan *MADE IN- MADE BY SPAIN*, coordinaría las iniciativas exteriores en materia de imagen del país, de forma que se aprovechen las sinergias entre todas ellas.

#### **8.6.6. PNR 2009.**

Desde la renovación de la Estrategia de Lisboa en 2005, el PNR de 2009 fue el primer programa que España presentó en un marco de recesión económica. Las respuestas anticrisis en materia de política económica fueron, en el plano de la UE: la aprobación del Plan Europeo de Recuperación Económica (aprobada en el Consejo Europeo de diciembre de 2008); y en el plano español: el Plan de Estímulo Económico (conocido como Plan E) y la Estrategia de Economía Española (presentada en diciembre de 2009 por el Presidente del Gobierno) cuya traducción legislativa fue la llamada Ley de Economía Sostenible.

El objetivo de todas las medidas de política económica puestas en marcha por el Gobierno de España tuvieron que ver con la exigencia de renovar el patrón de crecimiento económico. Para ello, entre otros planes, se propuso mejorar la

competitividad de la economía española reforzando las políticas de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas<sup>360</sup>.

La cuarta directriz del PNR 2009 recogía las medidas de impulso a la internacionalización de la economía española, entre las cuales se incluyeron los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados, el Plan de Internacionalización de la Tecnología, el Programa Aprendiendo a Exportar y el Plan *Made in Spain/Made by Spain* de refuerzo de la imagen de los productos españoles tecnológicamente avanzados, y el Plan Estratégico ICEX 2009-2012 que redefinía “la misión de la institución, orientándola a identificar mejor las demandas de las empresas españolas clientes para así ayudarlas a aumentar su competitividad”. En términos de apoyo financiero, “se mantienen la línea ICO- Internacionalización dotada en 2009 con 200 millones de euros, y la línea ICO-ICEX, con 100 millones de euros”<sup>361</sup>. La Ley de Economía Sostenible contó con una aportación presupuestaria inicial de 20.000 millones de euros articulada a través del ICO.

En el capítulo de rendición de cuentas, el PNR de 2009 hizo referencia a los PIDM con tres menciones significativas:

- Ampliación de los PIDM al Golfo Pérsico y el establecimiento de nuevas medidas y mayor dotación presupuestaria para el plan China.
- La dotación presupuestaria ejecutada en los PIDM durante el periodo 2005 y 2008, fue de 1.5762 millones de euros.
- Cuantificación de la diversificación geográfica del comercio exterior español hasta porcentajes equiparables a la media de la UE: 66% de las exportaciones hacia destinos comunitarios y 34% a destinos no comunitarios.

---

<sup>360</sup> Ministerio de Presidencia (2009): Plan Nacional de Reformas, 2009, p.10.

<sup>361</sup> Idem.

- Valoración positiva sobre la marcha de los PIDM y su contribución a la diversificación geográfica de las exportaciones: si en 2004 el 74,3% del total de exportaciones iba a la UE-27 en 2009 fue del 70%.

#### **8.6.7. Conclusiones finales sobre los PIDM en los PNR 2005-2009<sup>362</sup>**

La principal virtud de los PNR en lo que respecta a los PIDM descansó en reconocer la exigencia de internacionalizar y corregir el déficit por cuenta corriente gracias a la mayor exportación de las empresas españolas y a la diversificación geográfica de las mismas. El principal fallo de los PNR consistió en no haber creado una serie de indicadores estables que anualmente permitieran evaluar de manera fiable la eficacia de los PIDM. De igual forma, los PIDM no han contado con una referencia continua en los diferentes PNR: siempre pertenecientes al Eje 7 de los PNR, pero bajo marcos distintos, ya sea la internacionalización o, a partir de 2008, bajo el marco de los Planes de Fomento Empresarial. Una mayor concreción de los indicadores para evaluar su eficacia y de su dotación presupuestaria anual así como una mayor visibilidad de estos Planes sería deseable para futuras elaboraciones de los PNR.

---

<sup>362</sup> 2010 no contó con informe anual de PNR. La definición de la Estrategia Europa 2020, durante los primeros seis meses del año de Presidencia Española de la UE, implicó el que ningún Estado Miembro elaborara para dicho año su informe anual. En 2011 se recuperó el hábito de elaborarlos, ya en el marco de la mencionada estrategia 2020.

## CAPÍTULO 9.

# INNOVACIONES DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA (V): COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN LA DIPLOMACIA ECONÓMICA.

### 9.1. Introducción.

Como hemos señalado a lo largo de la presente investigación, la globalización ha transformado las relaciones económicas internacionales creando un nuevo escenario en el que sus participantes (empresas, ciudadanía y sector público) deben fijar sus objetivos económicos<sup>363</sup>. Para Scholte (2000) la globalización crea relaciones de carácter “supra-territorial”<sup>364</sup> que originan: (a) una mayor interdependencia<sup>365</sup> entre los distintos agentes económicos superando las fronteras geográficas y los límites políticos, y (b) una total interconectividad de dichos actores al operar como una unidad en tiempo real a escala global.

Ambos fenómenos característicos de la globalización (interdependencia e interconectividad) han alterado la función empresarial. Para las empresas la mundialización ha impulsado una espiral de fusiones, adquisiciones y otras operaciones entre compañías que han favorecido el nacimiento de multinacionales con capacidad de operar a escala global. Por si fuera poco, las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación han impulsado también la creación de las empresas globales al hacer más eficiente la

---

<sup>363</sup> García de la Cruz, J.M, y Duran Romero, G. (2007): Sistema Económico Mundial, pps. 20-50.

<sup>364</sup> Scholte, J.A. (2000): Globalisation, Governance and Corporate Citizenship, pps.15-23.

<sup>365</sup> Saner, R. y Yiu L. (2001): International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times, pps. 1-37.

fabricación, geográficamente fragmentada, y reducir los costes de transporte de los bienes y servicios producidos.

La libre circulación de capitales y de bienes y servicios ha contribuido al “despegue” (Jordi Sevilla, 2003) o “desacople” (Bauman,1997) de las multinacionales respecto al territorio donde operan<sup>366</sup>. Las multinacionales operan en mercados globales y se relacionan con Estados, ONGS y otras empresas surgiendo así la llamada “diplomacia” corporativa. En el presente capítulo realizaremos una aproximación a esta novedosa e incipiente subdisciplina, también impulsada por las corporaciones multinacionales españolas. Seguidamente, abordaremos las diferentes fórmulas innovadoras que, en materia de diplomacia económica y corporativa, se han articulado entre el Estado y las empresas españolas en una suerte de mecanismos de colaboración público privada. Finalmente, investigaremos la relación entre la Marca País y la diplomacia económica así como la creación, muy reciente, de julio de 2012, de la nueva figura institucional: el Alto Comisionado de la Marca España.

## **9.2. Una aproximación a la diplomacia corporativa.**

Son múltiples las aproximaciones que la literatura económica y política ha hecho sobre un término tan aparentemente difuso como el de la diplomacia corporativa (en adelante, DC). Para Steger (2003) la diplomacia corporativa se define en el marco de las relaciones que las empresas tienen con los agentes que operan en su entorno de actuación<sup>367</sup>.

Para Saner y Yiu (2001) la DC, tal y como ya describimos en el capítulo 2, es la actividad desempeñada por los ejecutivos de las empresas multinacionales encargados de las relaciones externas tanto en la labor que realizan en la sede central como en las oficinas en el exterior. De igual forma, en la parte de negocio, esta “diplomacia” recogería las acciones realizadas por las empresas

---

<sup>366</sup> Bauman, Z. (1999): La globalización. Consecuencias humanas. Fondo de Cultura Económica, pps.50-100.

<sup>367</sup> Steger, S. (2003): Corporate Diplomacy: The Strategy for Volatile, Fragmented Business Environment, pps.1-14.



ante las administraciones públicas con el fin de influir en legislaciones concretas, concursos públicos, etc.

Ordeix-Rigo y Duarte (2009) examinan cómo la DC contribuye a mejorar la legitimidad y la influencia de las compañías en el sistema político y social en el que se desenvuelven<sup>368</sup>. Así, la diplomacia corporativa sería el conjunto de acciones impulsadas por las empresas para extender su poder e influencia en la sociedad.

Asquer (2012) plantea diferentes acciones que englobarían la diplomacia corporativa<sup>369</sup>: lógicamente, su principal objetivo sería la consecución de ganancias y ventajas empresariales para la compañía; pero también, la DC trataría de establecer condiciones favorables para el desempeño empresarial. Así, dependiendo de las circunstancias, las empresas tratarán de persuadir a los Estados y organismos reguladores para aprobar *friendly-rules* mientras que, en situaciones ya consolidadas, tratarán de entorpecer cualquier cambio legislativo que provoque cambios en el *status quo* del mercado en el que operan. Finalmente, la salvaguarda de la reputación de la empresa, prevenir conflictos y crear y ampliar las oportunidades de negocio estarían, a ojos de este autor, dentro del ámbito de acción de la DC.

Para Trujillo (2012) el atributo definitorio de la DC es el componente relacional. Así, para la autora “las relaciones con los grupos de interés, aquellos que opinan, influyen y son influidos por la empresa, se hace imprescindible. Saber quienes son, dónde encontrarlos, cómo piensan, qué les preocupa, qué opinión de lo que hace nuestra empresa, recabar su ayuda en los temas que a empresa no conoce o conoce peor (...) se ha convertido en una palanca de liderazgo e innovación: es la gestión de la diplomacia corporativa”<sup>370</sup>. Para la autora, la DC se convierte en una palanca diferenciadora de la empresa respecto al resto. En este sentido, la Responsabilidad Social Corporativa (en adelante, RSC) es un elemento a incluir en toda estrategia de DC: “la RSC es

---

<sup>368</sup> Ordeix-Rigo, E., Duarte, J. (2009): From the Public Diplomacy to Corporate Diplomacy: Increasing Corporation's Legitimacy and Influence, pps. 549-564.

<sup>369</sup> Asquer, A. (2012): What is Corporate Diplomacy?. <http://ssrn.com/abstract=2009812>.

<sup>370</sup> Trujillo, E. (2012): La diplomacia corporativa, o el arte de las decisiones compartidas.

un ingrediente esencial de la DC, no tanto en los aspectos operativos y de ejecución, sino sobre todo en lo que concierne a las relaciones y el diálogo de las empresas con los grupos de interés”. En efecto, muchos de los departamentos institucionales de las grandes corporaciones españolas incluyen entre sus responsabilidades la RSC como una pieza en su estrategia diplomática.

Por su parte, Strange (2000) sitúa el estudio de la diplomacia corporativa dentro de la disciplina de la Política Económica Internacional (en adelante, PEI) y analizaría las relaciones entre las compañías, y entre estas y los Gobiernos<sup>371</sup>. Según quien sea el actor, la diplomacia corporativa adquirirá rasgos diferentes:

- (a) Si la relación es entre empresas, la diplomacia corporativa incluiría acciones tales como acciones relacionadas con la creación de partenariados entre empresas, alianzas estratégicas, *joint ventures*... en resumen, las diferentes estrategias que las empresas implementan para lograr sus objetivos en los mercados globales.
- (b) Si la relación se produce entre las empresas y el sector público (doméstico, extranjero, organismos multilaterales), la diplomacia corporativa consistirá en las acciones impulsadas por las empresas para alcanzar sus objetivos, dado un marco normativo y las políticas sectoriales marcadas por los Gobiernos, tanto a nivel doméstico como en los mercados foráneos.

No es el propósito de la presente investigación investigar la diplomacia corporativa en profundidad. Tan sólo, afirmar su creciente importancia como consecuencia de carácter global de las corporaciones que se ven necesitadas de este tipo de estrategias, así como de aquellas otras que no siendo globales sí afrontan procesos de internacionalización en los que la DC se convierte en pieza esencial de la estrategia de presencia en el exterior. El estudio de las relaciones entre la diplomacia corporativa y la diplomacia económica resulta un

---

<sup>371</sup> Strange, S. (2000): States, Firms and Diplomacy, pps. 60-67.

terreno aún por investigar. En este sentido, la principal aportación que del presente Capítulo es encontrar, a través de la colaboración público privada, las sinergias que entre ambas diplomacias se pueden establecer. Como veremos a continuación, las Estrategias Marca País o las Fundaciones Consejo son buenos ejemplos de innovaciones que ambos sectores están implementando.

### **9.3. La red de Fundaciones Consejo: Plataformas informales de diplomacia económica y corporativa.**

La colaboración público privada en la diplomacia económica española tiene como uno de sus principales cauces las Fundaciones Consejo (en adelante, FC). Lideradas por las principales empresas españolas (los Presidentes de las principales corporaciones españolas ostentan responsabilidades similares al frente de las FC), cuentan con el respaldo del MAEC que, por lo general, ocupa en el organigrama de cada una de las FC la Secretaría General.

En la actualidad existen 8 FC: España Estados Unidos (la decana de todas ellas, constituida en 1997); España Japón (2001); España China (2003); España Rusia (2007); España México (2009); España India (2009); España Australia (2010) y España Brasil (2012). Las FC son financiadas por las organizaciones que forman parte de su patronato (ver Cuadro 52) que van desde instituciones públicas con el MAEC a la cabeza, instituciones educativas (Universidades y Escuelas de Negocios), clubes de fútbol hasta empresas como Telefónica, Grupo Santander, Garrigues Walker, OHL, BBVA, etc.

Para Salarych (2010) las FC son plataformas de “diálogo de la sociedad civil, impulsadas y gestionadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) pero que responden a iniciativas privadas de los más diversos ámbitos interesados en una aproximación global con los respectivos países y que constituyen un verdadero instrumento de política exterior al servicio de los ciudadanos”<sup>372</sup>. Garrigues Walker (2010) complementa la visión dada por Salarych, calificando las FC como “ejemplo de sinergia público

---

<sup>372</sup> Salarych, E. (2010): La diplomacia económica como eje de la política exterior española, p.5.

privada (...) que aunque se ocupan de favorecer la relación económica en su conjunto y la financiera y empresarial en concreto, tiene objetivos más amplios y prestan atención a las relaciones culturales en tanto en cuanto las industrias de intercambios culturales profundizan mejor el conocimiento de los pueblos y coadyuvan así a multiplicar y enriquecer las demás relaciones”<sup>373</sup>.

**Cuadro 52. Las Fundaciones Consejo.**

Nombre	Año constitución	Patronato
FC España EE.UU (homólogo en EE.UU: US-Spain Council)	1997	Banco de Santander Central Hispano, Universidad Complutense de Madrid, MAEC, Universidad de Alcalá de Henares, Instituto Cervantes, State University of New York, Real Instituto El Cano, BBVA, La Caixa, Banco Sabadell, Abertis, Viscofan, Barceló, Telefónica, Gamesa, Advent Internacional, Cuatrecasas Abogados, Eizaburu, Repsol YPF, Freixenet, Garrigues Abogados y Asesores Tributarios, Grifols, Técnicas Reunidas, Cámara de Comercio Americana, Iberdrola, Indra, Acerinox, Ibberfomento, Ferrovial, Vueling, Uria Menéndez, Gómez-Acebo & Pombo Abogados, Tubacex, Grupo OHL, Centro Internacional de Toledo por la Paz, Embajador de España en EE.UU, ICEX, Casa América, representantes del PSOE y PP.
FC España Japón	2001	Pangea 21, MAEC, Embajador de Japón en España, ICEX, Instituto Cervantes, Fundación Universidad.es Ministerio de Educación y Cultura, dos representantes políticos PP y PSOE, ACCIONA, ADE Internacional EXCAL, Ayuntamiento de Barcelona, Ayuntamiento de Madrid, Banco Santander, BBVA, Casa Asia, Eurojapan Investments, Fundación Garrigues, Garrigues, Inditex, Promomadrid, RCD Espanyol de Barcelona, RCD Deportivo de La Coruña, Real Madrid CF, Universidad Salamanca, Universidad Valladolid.

<sup>373</sup> Garrigues Walker, A. (2010): El ejemplo de las Fundaciones Consejo, p. 12.

INNOVACIONES DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA: ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO (2000-12)

Nombre	Año constitución	Patronato
FC España China	2003	MINECO, MAEC, Ministerio de Educación y Cultura, Abengoa, ALSA, ICEX, Ayuntamiento de Barcelona, Ayuntamiento de Madrid, BBVA, Banco Sabadell, Banco Santander, Bergé, Cabildo Tenerife, Casa Asia, Cheic Consulting, Grupo EXCEM, Fundación Villar Mir, GAMESA, Universidad.es, Garrigues Abogados y Asesores Tributarios, Feria de Madrid, Indra, Instituto Cervantes, IE, La Caixa, Mondragon, Promomadrid, Real Madrid CF, SGAE, Técnicas Reunidas, Telefónica, Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad de Valladolid.
FC España Rusia	2007	MAEC, Ministerio de Industria, ICEX, BBVA, Técnicas Reunidas, Repsol, Indra, Banco Santander, FCC, Iberdrola, Garrigues, Mondragón, ESADE, Gallina Blanca, Roca, ADIF, Telefónica, MAXAM.
FC España India	2009	Banco de Santander, Caixabank, Chaincorp, MAEC, Alianza 4 Universidades, Casa Asia, Abertis Infraestructuras, ACCIONA, Antares Servicios Industriales y Promocionales, FCC, Fundación AGBAR, PwC Auditores, Promomadrid Desarrollo Internacional de Madrid, Repsol, Tata Hispano Motors Carrocera, Técnicas Reunidas, Ayuntamiento de Barcelona, Ministerio de Cultura, Fundación Universidad.es Ministerio de Educación, ICEX, Sociedad Estatal P4R.
FC España México	2009	Garrigues Walker, Grupo Ferrer, Centro Internacional de Toledo por la Paz, Romá Bohorques, MAEC, ICEX, Universidad Salamanca, Real Academia Española, Instituto Cervantes, Fundación Carolina, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Banco Santander, Grupo Juan Boluda, Repsol, Sol Meliá, Grupo Adán y Cía., Pangea 21, IE, Tirant lo Blanch.

Nombre	Año constitución	Patronato
FC España Australia	2010	Grupo OHL, Fundación Garrigues Walker Abogados y Asesores Tributarios, ACCIONA, BBVA, MAEC, Grupo Santander, Indra, MAXAM, Navantia.
FC España Brasil	2012	Telefónica, Indra, Repsol, Mapfre, Banco Santander, MAEC.

**Fuente:** Elaboración propia.

A la luz de la información anteriormente citada destacaremos los siguientes rasgos definitorios de las FC:

(a) Son plataformas de diplomacia informal bilateral. Pese a contar con un patronato y un organigrama con presidencia y secretaria general en manos, respectivamente, de una de las empresas perteneciente al Patronato y un representante del MAEC; las FC son plataformas de relaciones internacionales bilaterales de carácter informal. Suelen realizar un encuentro anual (denominado Foro) en el que en diversas “mesas de trabajo” se logra el conocimiento entre agentes de los dos países así como el intercambio de información en múltiples áreas no sólo económica, aunque sea ésta la principal (infraestructuras, energía, turismo, reflexiones sobre la arquitectura financiera internacional...) pero también cultural, historia, etc<sup>374</sup>. Por su composición, organización y actividades las FC son plataformas de diplomacia informal de carácter bilateral.

(b) No todas las Fundaciones Consejo son iguales. FC España- México y la FC España- EE.UU cuentan con una organización semejante por parte del otro

<sup>374</sup> Así, por ejemplo, la FC España EE.UU concede el Galardón Bernardo de Gálvez en reconocimiento a personalidades e instituciones que contribuyen a mejorar y profundizar la cooperación entre ambos países. Bernardo de Gálvez fue gobernador de Luisiana con orígenes malagueños. Otras FC como, por ejemplo, la FC España Japón también celebra premios semejantes.

país; esto es, una suerte de FC México-España y EE.UU-España. La contraparte existente en EE.UU sirve para canalizar contactos entre políticos de ambos países, dejando a un lado la representación empresarial.

(c) Los patronatos están compuestos fundamentalmente por las principales empresas multinacionales españolas (ver Cuadro 52), lo que explica que las FC sean, sobre todo, plataformas de promoción de relaciones comerciales y financieras para las empresas españolas, o lo que es lo mismo, de diplomacia económica/ corporativa. Tanto es así, que en diciembre de 2010, el MAEC convocó, bajo la presencia de la entonces Ministra de Asuntos Exteriores, Trinidad Jiménez, una reunión de todos los presidentes de las FC existentes, con el objetivo de mejorar la coordinación de las FC y potenciarlas como vehículos de diplomacia económica <sup>375</sup>. En este sentido, FC como la de España India ha firmado convenios de colaboración con la Cámara de Empresas Industriales indias (2010) o con la organización SEOPAN (patronal de las principales empresas de construcción e infraestructuras de España). En todo caso, no existe una presencia en sus patronatos de pequeñas y medianas empresas o de organizaciones, como las Cámaras de Comercio, en las que pudieran verse representadas las medianas empresas. Tampoco está presente el Tercer Sector en sus patronatos. La presencia de las grandes empresas y su liderazgo es de valorar positivamente, toda que vez que por su volumen de negocio tendrían capacidad suficiente para actuar en solitario ante las autoridades de otros países. Con todo, teniendo en cuenta que más del 90% del tejido empresarial español son PYME su no representación, vía Consejo de Cámaras de Comercio y/o CEOE, resulta llamativa.

(d) Se producen sinergias entre la diplomacia económica y la diplomacia corporativa. La acción conjunta de ambos sectores, público y privado, permite mejorar las opciones de penetración en el país objetivo. Con todo, la práctica inexistencia de una FC por el lado del otro país (sólo Estados

---

<sup>375</sup> ABC, 23 diciembre de 2010. Reunión de la Ministra de Asuntos Exteriores con las FC para fomentar la diplomacia económica española.

Unidos y México, la tienen) dificulta el trabajo de las FC, y reduce su campo de actuación eficaz.

- (e) Con la excepción de la FC España Estados Unidos y la FC España Japón, el resto de FC tratan de estrechar los lazos con economías emergentes (China, Brasil, Rusia...). Más del 50% de las FC existentes se concentran en la región Asia Pacífico. En este sentido, el reciente nombramiento de un mismo secretario general (proveniente, como ya hemos señalado del MAEC), para todas las FC del Asia Pacífico permite intuir la voluntad de reforzar la cooperación de todas las FC en esa zona del mundo.
- (f) A la vista de las actividades que realizan las FC, principalmente, Foros o encuentros de la sociedad civil de ambos países, con periodicidad anual y organización intercalada; las FC desempeñan una doble función: de un lado, como *think tanks* al promover el mayor conocimiento de ambas sociedades de los dos países que forman la FC, gracias a estudios y análisis de la imagen y el posicionamiento de España en el otro país y viceversa<sup>376</sup>; y de otro, como *action tanks* o vehículos que sirven para canalizar acciones de lobby y resolver conflictos que pudieran originarse: visados, etc. Las FC se convierten así en eficaces amortiguadores de potenciales tensiones entre países; instrumentos, en resumen de lobby, y plataformas de negociación discreta entre ambos países.

#### **9.4. La Marca País y la diplomacia económica.**

##### **9.4.1. La Marca País y la Estrategia Marca País.**

Conforme la globalización ha ido avanzando y consolidándose el concepto Marca País (en adelante, MP) ha cobrado una importante relevancia en la promoción (sobre todo económica) de los países, en su búsqueda por un diferenciado y mejor posicionamiento en las relaciones económicas

---

<sup>376</sup> La FC España EEUU organiza programas de prácticas en empresas españolas para estudiantes norteamericanos; o programas para jóvenes líderes de opinión norteamericanos y jóvenes líderes hispanos. Este tipo de programas de jóvenes líderes es realizado por la mayor parte de las FC, como por ejemplo, la FC España India.



internacionales<sup>377</sup>. Así, las marcas, tanto para las empresas como para los países, se erigen en el antídoto contra el “virus de la indiferenciación”<sup>378</sup>. Diferenciación que, para Guillermo de la Dehesa (2005), es especialmente necesaria por la “creciente competencia de empresas localizadas en países en desarrollo que pueden fabricar más barato muchos de los productos de consumo”<sup>379</sup>.

La marca se convierte en un elemento clave de la mayor competitividad de empresas y países. Para Van Ham Peter (2001) la marca es un factor definitorio de competitividad, que sitúa a todas las instituciones y empresas en el escenario de las relaciones económicas internacionales; y en las que los Estados no sólo competirán entre ellos, sino que también “lo harán con otros entes subestatales, empresas y el tercer sector a nivel global”<sup>380</sup>. De igual opinión es Cerviño (2005) para quien la marca, como máximo exponente del capital comercial del agente económico, sea empresa o Estado, es “una variable estratégica de creciente importancia dentro de las decisiones, políticas y estratégicas de internacionalización empresarial”, cuestión que puede perfectamente trasladarse al Estado. La competitividad así entendida no se sitúa en el terreno único de la inversión en investigación y desarrollo, que también, sino en el campo de los intangibles, donde la marca es una de las principales variables. Bonet (2010) define tres factores que determinan la competitividad: “El capital humano, tecnológico y comercial, son sin duda claves para el éxito empresarial (...) la marca puede considerarse el principal activo diferenciado vinculado con el capital comercial y, por tanto, una variable determinante en el proceso de internacionalización de la empresa”<sup>381</sup>.

Para Saavedra Torres (2012) la MP “se vincula a cómo codifican la información los consumidores sobre marcas producidas en diferentes países, y sobre lo que

---

<sup>377</sup> Vázquez Ulpiano, J. (2012): Marca País: ¿Estrategia obligatoria para España?, pps.1-7.

<sup>378</sup> Cerviño, J. (2010): La marca como palanca de competitividad internacional de las empresas y los países.

<sup>379</sup> De la Dehesa, G. (2005): Sinergias entre las Marcas y la imagen y reputación de su país de origen. La importancia Actual de las Marcas, [www.guillermodeladehesa.com](http://www.guillermodeladehesa.com)

<sup>380</sup> Van Ham Peter (2001): The Rise of the Brand State. The postmodern Politics of Image and Reputation, pps. 2-6. [http://diplomatictraffic.com/nation\\_branding.asp?ID=2](http://diplomatictraffic.com/nation_branding.asp?ID=2)

<sup>381</sup> Bonet Ferrer, J.L. (2010): El Foro de Marcas Renombradas Españolas, una experiencia para la competitividad internacional. pps. 73-81.

significan cada uno de los países en sí mismos (...) los consumidores mantendrán categorías cognitivas distintas según los países y las marcas de que se trate”<sup>382</sup>. Para González Silvestre y Casilda Béjar (2002) los estereotipos nacionales y culturales “influyen en las percepciones y evaluaciones de las marcas (...) Los consumidores han desarrollado una serie de creencias sobre las marcas provenientes de otros países; y pese a ser sesgados, suelen jugar un papel constructivo y aportar coherencia a los procesos de decisión”<sup>383</sup>. Para estos autores, los juicios de valor realizados por los consumidores y usuarios sobre la calidad del producto “se hace integrando información sobre la marca y su país de origen”, y apuntan a que cuanto más rica sea la base cognitiva del país, mayor será el nivel de confianza disfrutando de una mayor disponibilidad, impulsando actitudes y comportamientos más coherentes<sup>384</sup>.

Szondi (2008) apunta que el término Marca País adquirió relevancia a partir de 1996, gracias a las aportaciones de Simon Anholt<sup>385</sup>. Desde el punto de vista teórico la Marca País, aún siendo una subdisciplina del marketing, se ha nutrido de aportaciones provenientes de otras tales como la política, cultura, sociología y la aproximación histórica al término de la identidad nacional <sup>386</sup>. Para Fan, Y. (2006) la MP resulta de la aplicación de técnicas de *branding* y marketing a la promoción de la imagen de un país<sup>387</sup>. Para Gudjonsson (2005) la MP usa las herramientas del *branding* para alterar y cambiar la actitud, el comportamiento y la identidad o imagen del país en cuestión hacia parámetros más positivos<sup>388</sup>.

Szondi (2008) define la MP y la Estrategia de Marca País (en adelante, EMP) como una suerte de tarjeta de presentación del país con el objetivo de mejorar su reputación a través de la promoción, dentro y fuera de sus fronteras, de sus intereses económicos, culturales y sociales. La Marca País resulta exitosa

---

<sup>382</sup> Saavedra Torres, J.L. (2012): El poder blando de la Marca País, pps.133-148.

<sup>383</sup> González Silvestre, E. y Casilda Béjar, R. (2002): La Marca País como ventaja competitiva. El valor de la Marca España, pps.101-113.

<sup>384</sup> Idem.

<sup>385</sup> Anholt, S. y Hildreth, J. (2004): The Mother of all Brands.

<sup>386</sup> Szondi, G. (2008): Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences, pps.1-52.

<sup>387</sup> Fan, Y. (2006): Nation branding: what is being branded?, pps. 5-14

<sup>388</sup> Gudjonsson, H. (2005): Nation Branding, pps. 283-298.

cuando es compartida por la ciudadanía del país, los cuales son considerados para Anholt como portavoces y receptores de su mensaje.

En términos semejantes Iglesias Onofrio y Molina Rabadán (2008)<sup>389</sup> definen la EMP como “el uso de características típicas de la vida nacional como medio de influir en la imagen y percepción del país en la sociedad civil en la sociedad civil, la opinión pública y los medios de comunicación extranjeros, incrementando el prestigio internacional del Estado y mejorando su posición política y su competitividad económica en el sistema mundial”. Para los autores “la EMP tiene como objetivo crear y transmitir una Imagen País (activo intangible) que se acompaña con una Marca País (logo, slogan, lema) que engloba a las sub-marcas nacionales”<sup>390</sup>. Los beneficios de la EMP pueden resumirse en el “aumento de la fidelidad de la clientela; la exhibición de experiencias exitosas, que estimulan a que otras emulen esas experiencias; el aumento de las expectativas sobre la calidad de los productos; el fortalecimiento de la empresa, cuya imagen es asociada a unos determinados valores positivos que se vuelcan sobre sus productos; el mayor margen de maniobra en los procesos de negociación y de ampliación; y transmitir una señal de planificación estratégica, gestión inteligente, ambición en los objetivos y creatividad (...) que aseguran el respeto e interés del resto de la comunidad económica”<sup>391</sup>.

Javier Noya (2005) describe las seis dimensiones que, para Anholt, configuran en forma de hexágono la percepción de un país en el exterior<sup>392</sup>: el turismo, la exportación, la política, la inversión e inmigración, la cultura y la gente. El turismo se evalúa preguntando al encuestado por el país que le gustaría visitar sin tener en cuenta el coste, y por el país con un mayor número de atracciones turísticas. La variable de las exportaciones se mide en función de dos aspectos, la satisfacción con los productos y servicios con los que se ha tenido

---

<sup>389</sup> Iglesias Onofrio, M y Molina Rabadán, D. (2008): La Estrategia Marca País en la sociedad informacional, pps.109-26.

<sup>390</sup> Idem.

<sup>391</sup> Idem.

<sup>392</sup> Las definiciones literales de las variables del hexágono son las expuestas en el trabajo de Noya, J. (2005): El final del espejismo: un análisis de los últimos datos sobre la imagen de España, pps.1-11.

contacto y la propensión a buscar o, por el contrario, a evitar los productos o servicios de un determinado país”. La política tiene en cuenta tanto la situación de la política dentro del país, esto es, si el país se rige bajo la democracia y si el Gobierno es eficaz, y en materia de política exterior si el país contribuye a la paz y la seguridad mundial. La inmigración y la inversión miden, de un lado, la disposición del entrevistado a vivir y trabajar en un país, y de otro, la valoración de si un país es un destino adecuado para localizar una filial de una empresa de su país. La cultura recoge la valoración que merece el patrimonio cultural del país y la propensión a buscar o evitar las actividades y productos que comercializa un artista de un país. Finalmente, la variable gente incluye, por un lado, la calidad humana del país y la hospitalidad de sus gentes, y en segundo lugar, el capital humano, es decir, la disposición a contratar personas del determinado país.

Guillermo de la Dehesa (2005) realiza una estructuración semejante de la imagen de un país. Así, para este brillante economista son tres las dimensiones: (a) la “expresiva”, es decir, si el país es calificado como un buen lugar para el ocio, la buena vida, el buen gusto, el buen clima que induce a visitarlo e incluso a jubilarse en él; (ii) la “instrumental”, vinculada a la marcha de la economía, asociado a su productividad, eficiencia, rigor, seriedad, que induce a trabajar en él, localizar la empresa, y a la compra de sus productos y servicios al ofrecer garantía, seguridad, confianza y fiabilidad; (iii) la “calidad”, esto es, la valoración positiva de la calidad de vida, medio ambiente, seguridad, confianza.

Los resultados que sistemáticamente arrojan los estudios indican que los países del Sur de Europa, entre los que se encuentra lógicamente España, se sitúan en la dimensión expresiva; en el segundo (la instrumental) EE.UU, Japón y Alemania; y en el tercero (la dimensión de calidad) los países Nórdicos, Suiza, Francia, Austria.

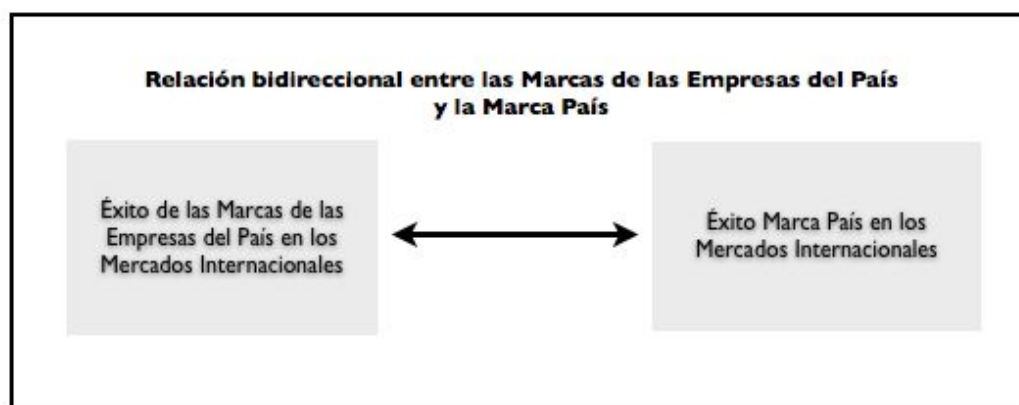
Con todo, conviene hacer algunas matizaciones y plantear algunas implicaciones que se derivan de las definiciones que sobre la MP hemos descrito hasta el momento:

- (a) La Marca País trasciende el concepto de marca comercial y corporativa. Acotar un país en una única imagen es, en el mejor de los casos, casi imposible. Un país tiene múltiples significados compuestos por imágenes y dinámicas históricas, contemporáneas...Aún así, la visión del consumidor sobre la MP “se hará a partir de sus múltiples experiencias (si las tuviera) con productos o visitas al país; de las creencias que tengan sus gentes y de las condiciones sociales, económicas y políticas del momento”. En resumen, sí existe una imagen dominante, general y abstracta, relacionada con el capital de reputación que el país ha ido acumulando a lo largo de los años. Ello tiene, como veremos, una derivación a tener presente en la articulación de las Estrategias de Marca País (en adelante, EMP) y es la siguiente: si la imagen que tiene un consumidor sobre un determinado país se fundamenta en criterios subjetivos, percepciones que obedecen a un proceso de estructuración cognitiva (Vázquez Ulpiano, J. 2012) generada a lo largo de años por parte de los consumidores, modificarlas será una tarea que dure también años, lo que implica que las EMP deben tener un horizonte de implementación, como mínimo, de medio plazo.
- (b) Volviendo a recordar las palabras de Anholt (2004), la MP sólo resultará exitosa si es liderada por el Gobierno pero compartida, es decir, asumida, por la ciudadanía del país, los cuales serán portavoces y receptores de su mensaje. Ello implica que para el éxito de la MP debe existir la participación del conjunto de los agentes económicos, empezando por las empresas e instituciones públicas, en la diseño y ejecución de la EMP.
- (c) El éxito de la MP dependerá del éxito a su vez o el fracaso de sus empresas, de sus líderes culturales, sociales y políticos. Ello significa que a la hora de definir la EMP se deba tener en cuenta la interrelación de esas variables y plantear acciones de promoción simultáneas.
- (d) Las marcas y las empresas son embajadores de los países. Una de las principales fuentes de creación Marca País son las propias marcas comerciales y corporativas. En mercados globales, los consumidores y

usuarios compran bienes y servicios fabricados en países de los cuales sólo conocen por imágenes, comentarios, noticias, etc. A partir de sus experiencias con esas empresas y marcas, los consumidores conforman todo un mundo de significados relacionados con su país de origen.

- (e) La literatura económica ha comprobado empíricamente la existencia de una relación bidireccional entre marcas corporativas y la MP del país al que pertenecen. Así Cerviño, Sánchez y Cubillo (2005) a partir de una muestra realizada a más de 400 directivos provenientes de 46 diferentes países, comprobaron cómo la percepción favorable de la campaña *Made in Spain* puesta en marcha por el Gobierno de España afectó positiva y significativamente al éxito comercial de las empresas españolas en sus mercados internacionales, en especial, a la variable compra de los productos y servicios que ofrecían las compañías españolas<sup>393</sup>. De igual manera, el estudio demostró cómo cuanto mejor era el posicionamiento de las empresas españolas en los mercados internacionales (innovación, calidad y diseño de sus productos y servicios, prestigio de sus marcas) mejor se percibía el país de origen.

**Cuadro 53. Relación entre la Marca País y Marcas del País.**



**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>393</sup> Cerviño, J., Sánchez, J. y Cubillo, J.M. (2005): *Made in Effect. Competitive Marketing Strategy and Brand Performance: An Empirical Analysis of Spanish Brands*, pps.273-243.

(f) Esta relación bidireccional entre Marca País y las marcas de sus empresas implica el que si las segundas no están claramente posicionadas en los mercados internacionales, el país de origen pasará a ser la variable de evaluación por parte del consumidor y usuario extranjero. Como veremos posteriormente este es uno de los principales problemas de España, y en estos casos será importante vincular el necesario fortalecimiento de la Marca País como paraguas de marcas aún por consolidar a nivel internacional<sup>394</sup>.

#### **9.4.2. La Estrategia Marca País como complemento de la diplomacia económica.**

Pese a su evidente vinculación, ni la literatura económica ni la política han realizado un análisis de las posibles relaciones entre la EMP y la diplomacia económica (en adelante, DE). Así, la MP y las estrategias que la hacen posible (EMP) han sido tradicionalmente asociadas a la diplomacia pública, relegando la investigación sobre la importancia que para la promoción económica del país, y por consiguiente la DE, tienen las EMP. En el presente Capítulo realizaremos la novedosa aportación de encontrar áreas complementarias entre ambos conceptos, partiendo de los trabajos que sobre MP ha realizado Szondi (2008) y lo aportado hasta el momento por la presente investigación a la DE (ver Cuadro 54).

El propósito que define a la DE y la EMP es similar: la promoción de los intereses económicos, único para el caso de la DE y el principal, pero no el único, en el caso de las EMP. Para su eficaz implementación y recogida de resultados, en un horizonte de medio plazo, resulta imprescindible situar a ambas en el consenso y las políticas de Estado, alejadas de la disputa partidaria. Donde sí existen diferencias es en los sectores objetivo: en el caso de la DE son actores activos y específicos en los mercados internacionales (países, empresas y organismos internacionales) mientras que las EMP se dirigen al consumo de masas. Los diferentes objetivos de ambos conceptos implican que la DE se dirija a países concretos, mientras que las EMP no haga

---

<sup>394</sup> Cerviño, J. (2010): Internacionalizarse con marca: un objetivo estratégico para la economía española, Foro de Marcas Renombradas Españolas.

distinción. De igual forma, mientras la DE siempre se enfoca hacia actores económicos extranjeros, las EMP deberán incluir al público no sólo extranjero sino doméstico, para su necesaria implicación convirtiéndose en verdaderos portavoces de la MP en sus relaciones con el público extranjero.

**Cuadro 54. Comparación Diplomacia Económica y EMP**

	<b>Diplomacia Económica</b>	<b>EMP</b>
<b>Objetivos</b>	Promoción de los intereses económicos del país.	Principalmente, pero no solo, la promoción económica del país.
<b>Perímetro de acción</b>	Política de Estado. Necesario consenso pese a tensiones políticas.	Política de Estado. Necesario consenso general.
	Relaciones Internacionales entre Estados y otros actores.	Principalmente, Marketing y branding.
<b>Sectores objetivo</b>	Actores específicos y activos en los mercados internacionales.	Consumo de masas.
	Selección de países estratégicos.	Todos los países.
	Actores económicos extranjeros.	Público doméstico y extranjero.
<b>Role del Gobierno</b>	<p>a) Diseño de estrategia: posible colaboración con otras instituciones públicas y empresas privadas.</p> <p>b) Implementación cooperativa junto con otros actores (principalmente públicos).</p> <p>c) Evaluación (con opción de colaboración privada).</p>	<p>a) Diseño de estrategia: posible colaboración otras instituciones públicas y empresas privadas.</p> <p>b) implementación cooperativa junto con otros actores: principalmente públicos.</p> <p>c) Evaluación (con opción de colaboración privada).</p>
<b>Actores</b>	Estado (diferentes Ministerios), Entidades subestatales, organismos públicos autónomos.	Estado, entidades subestatales, Agencias de viajes, Agencias de promoción exportación y atracción inversores, Cámaras de Comercio, corporaciones multinacionales.
<b>Estrategias</b>	Estrategias de construcción y mantenimiento de relaciones en el medio plazo.	Gestión de la imagen. Horizonte de medio plazo.
	Relaciones de confianza. Énfasis en la substancia y el contenido de las políticas.	Énfasis en elementos simbólicos y visuales.
	Liderazgo del Estado y gestión descentralizada.	Gestión centralizada en el Estado (pese a la colaboración con otras entidades).
	Negociaciones ante organismos multilaterales y estrategias de posicionamiento en mercados internacionales.	Acciones de Marketing positivo, promoción de elementos culturales...de sus gentes.



	Diplomacia Económica	EMP
<b>Tácticas</b>	Acciones comerciales: realización y presencia en ferias internacionales, realización de misiones comerciales, <i>networking</i> , liderazgo del Presidente y las altas instancias políticas, económicas y empresarias del país...	Logos, eslóganes; promoción a través de anuncios en canales internacionales del país impulsor; acciones de sponsorización; creación de webs, encuentros con la prensa y prescriptores de opinión internacional...
<b>Medios Comunicación</b>	Principalmente, canales especializados en economía y empresa.	Medios de comunicación de prensa generalistas.
<b>Presupuesto</b>	Público.	Público y privado.
<b>Time frame</b>	Continuo.	Ad hoc.
<b>Evaluación</b>	Medio y largo plazo.	Medio y largo plazo.

**Fuente:** Elaboración propia.

Tanto en la DE como en la EMP el liderazgo del Gobierno resulta vital aunque en las tres fases de la misma, diseño, implementación y evaluación, la participación del sector privado, sobre todo la empresa, es perfectamente posible. Ello implica una semejanza en los actores involucrados en la DE y la EMP, aunque las estrategias y tácticas que se utilicen difieran: mientras para la MP la estrategia se basará más en la gestión de la imagen, poniendo para ello el énfasis en los elementos simbólicos y visuales, en el caso de la DE será prioritario la construcción de relaciones de confianza sobre elementos más de fondo, es decir, el contenido de las políticas del Estado. Las acciones de la EMP serán aquellas vinculadas al marketing positivo, la promoción de elementos culturales, etc. mientras que en el caso de la DE serán las negociaciones ante organismos internacionales y las estrategias de posicionamiento en los mercados mundiales. Los canales de transmisión de los mensajes serán, para la DE, aquellos especializados en el terreno económico, y para la EMP los medios de comunicación generalistas con el objetivo de llegar a cuanto más público mejor. El presupuesto será público en el caso de la DE, mientras que el de la EMP podrá ser privado. Finalmente, la consecución de los objetivos se planificará en un horizonte del medio plazo tanto para la DE como la EMP, al igual que su evaluación.

### **9.4.3. La Estrategia de la Marca España.**

La actual EMP se inició en 2001 con el Proyecto Marca País liderada por el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (REI), el Foro de Marcas Renombradas (FMRE), el ICEX, la Asociación de Directivos de Comunicación (DIRCOM) y el apoyo del MAEC. El punto de partida fue la realización de un diagnóstico de la percepción que sobre la imagen de España se tenía en el exterior. Una imagen “confusa, estereotipada, insuficiente y que no ofrecía una fortaleza competitiva”<sup>395</sup>.

El proyecto constó de tres fases, tal y como nos recuerdan Iglesias Onofrio y Molina Rabadán (2008):

- a) La realización de unas jornadas internas sobre la Marca España con la participación de historiadores, sociólogos, representantes de administraciones públicas (regionales, locales, nacional) expertos en marketing y comunicación, sector empresarial, responsables de imagen de otros países, embajadores y personas que por su trayectoria profesional se han convertido en embajadores oficiosos de España. En las Jornadas se recopilaron y presentaron diferentes estudios sobre la imagen de España y casos prácticos de países que estaban trabajando en reconstruir su Marca País (Inglaterra, Canadá, Polonia, Hong Kong) fase que quedó concluida en noviembre de 2002.
- b) Una segunda fase, en la que se elaboró el primer Informe con resumen de las conclusiones de la Jornada y recomendaciones para mejorar la Marca de España.
- c) Y, finalmente, la tercera fase, en la que se presentó el Informe Proyecto Marca España al público y a los medios de comunicación (marzo de 2003).

---

<sup>395</sup> Iglesias Onofrio, M y Molina Rabadán, D. (2008): La Estrategia Marca País en la sociedad informacional, pps.109-26.

Antes de entrar en el detalle de los aspectos de la EMP, conviene que nos detengamos en el carácter público privado de la iniciativa. En especial, del liderazgo que viene ejerciendo desde sus inicios el Foro de Marcas de Renombradas (en adelante, FMRE). Tal y como recuerda su actual Presidente, Bonet Ferrer <sup>396</sup>, en “1999 una serie de empresarios y directivos de 17 compañías españolas titulares de marcas de reconocido prestigio comenzaron a trabajar conjuntamente en torno a la necesidad de crear en España una institución cuyo principal objetivo fuese la defensa, en todos los ámbitos, de las marcas españolas como verdaderos motores para la internacionalización de las empresas españolas”<sup>397</sup>. La idea central del colectivo era la de avanzar unidos para acortar, en la medida de lo posible, la ventaja competitiva que las marcas de otros países de nuestro entorno les llevaban a las marcas españolas en los mercados internacionales<sup>398</sup>. Desde entonces el Foro es una suerte de paraguas bajo el que se encuentran dos instituciones con su propia estructura jurídica: (a) La Asociación de Marcas Renombradas Españolas (en adelante, AMRE) constituida en 2001 como asociación sin ánimo de lucro de carácter empresarial, integrada exclusivamente por las empresas asociadas (en la actualidad, más de 100); (b) la Fundación (constituida en 2002 por la AMRE, el entonces denominado Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y la Oficina Española de Patentes y Marcas, y el ICEX; al que posteriormente se unió el MAEC). La estimación de cuando una marca es renombrada y notoria se fundamenta en base a la legislación nacional e internacional, en especial, la regulación emanada de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. La AMRE es multisectorial y de composición heterogénea, tanto en la afinidad sectorial de las empresas integrantes como su tamaño.

A los efectos que nos interesan para la presente investigación, la AMRE cuenta con empresas para las cuales “la imagen comercial de España adquiere un grado máximo de importancia ya que una gran parte de su negocio no proviene del mercado interior sino que se ve muy determinado por la imagen de que los

---

<sup>396</sup> Bonet Ferrer, J.L. (2010): El Foro de Marcas Renombradas Españolas, una experiencia para la competitividad internacional, pps. 73-81.

<sup>397</sup> Idem.

<sup>398</sup> Idem.

bienes y servicios españoles se tiene en el mundo”<sup>399</sup>. La identificación de la marca como un elemento decisivo de la competitividad de una empresa y de un país, llevó a la AMRE a proponer, entre otras medidas recogidas en sus Estatutos, fomentar el reconocimiento público e institucional de la importancia estratégica de las marcas a través de, por ejemplo, la articulación de incentivos fiscales y financieros, la colaboración público privada para la promoción exterior de los productos españoles y demás medidas que favorezcan la internacionalización de las marcas renombradas y notorias españolas.

La exigencia del sector privado de una acción concertada pero liderada por el sector público de una EMP para España encuentra sus razones en los siguientes puntos:

- (a) La relación bidireccional ya señalada entre MP y las marcas de sus compañías, hace que en el proceso de internacionalización en el que está inmerso el tejido empresarial español, las empresas no sólo lleven en su “equipaje sus méritos, habilidades o knowhow entre otros, sino que es acompañada por algo inseparable que es su país de origen”<sup>400</sup>. De ahí que resulte vital el contar con una MP que “ayude, apalanque y facilite la internacionalización de las empresas españolas”<sup>401</sup>. La sostenibilidad del proceso internacionalizador dependerá en buena medida del éxito de la MP.
  
- (b) Pese a que las marcas españolas están tomando posiciones de liderazgo en sus respectivos sectores, creando valor en el concepto *Made in Spain*; “existe un *gap* importante entre la relevancia de la economía y las empresas españolas en el mundo y la presencia de las marcas españolas en los mercados internacionales”<sup>402</sup>. Este *gap* no contribuye a afianzar la

---

<sup>399</sup> Idem.

<sup>400</sup> Vázquez Ulpiano, J. (2012): Marca País: ¿Estrategia obligatoria para España?, pps.1-7.

<sup>401</sup> Como ejemplo de la debilidad de la Marca España, el Ranking global de Country Brand elaborado por FutureBrand, situó a España en 2011, en el puesto número 14, por detrás de Canadá (1) Suiza (2) Nueva Zelanda (3), Japón (4), Australia, EE.UU, Suecia, Finlandia, Francia, Italia, Alemania, Noruega y Reino Unido.

<sup>402</sup> En el ranking que anualmente elabora la Revista Fortune, para el año 2011, de las 500 mayores empresas del mundo únicamente aparecieron 9 empresas españolas, llevando a España a ocupar el puesto número 12 del ranking de países: Banco Santander (puesto 51), Telefónica (78), Repsol (94), BBVA (196), Iberdrola (212), Cepsa (368), Gas Natural Fenosa (372), Mapfre (394), ACS (450). Por su parte, la UNCTAD (Naciones Unidas) realiza dos

imagen de España toda vez que uno de los atributos que más influyen positiva y significativamente a posicionar la imagen de un país son sus marcas comerciales”.<sup>403</sup> La falta de una presencia relevante de marcas españolas en los mercados internacionales es consecuencia, entre otros motivos, de la “escasa importancia que la empresa tradicional española ha otorgado a este tipo de activos mas interesada en la exportación de volumen de producto a precios competitivos que en la creación de ventajas competitivas sostenibles basadas en el desarrollo de canales de comercialización y marcas comerciales”. De ahí que sea necesario alterar este tipo de estrategia apostando por otra “centrada en la sostenibilidad y rentabilidad a largo plazo, vía creación de marcas de renombre internacional”.

**Cuadro 55. Distribución de las 100 Marcas más valiosas del mundo 2009 (% por países)**

Países	%
EE.UU	52
Alemania	10
Francia	8
Japón	7
Suiza	5
Italia	4
Reino Unido	3
Holanda	3
Canadá	2

---

rankings de las principales compañías transnacionales del mundo, una, para las pertenecientes al sector financiera, y la segunda, para el resto de sectores. Pues bien, el ranking de 2007 (con datos referidos a 2005), la representación española se situó en novena posición colocándose las compañías Telefónica, Repsol y Endesa entre las 100 mayores corporaciones transnacionales por activos en el extranjero; y respecto a las corporaciones transnacionales financieras, la UNCTAD situó en 2005 a España en décima posición con el Grupo Santander y el BBVA como principales entidades españolas en el ranking.

<sup>403</sup> Cerviño J., Rivera, J. (2007): La globalización de las marcas españolas: liderazgo y notoriedad internacional, pps. 121- 139.

Países	%
Suecia	2
Corea del Sur	2
Finlandia	1
España	1 (Zara)

**Fuente:** Cerviño, J. a partir del estudio de Interbrand (2009).

(c) El *gap* existente entre la España contemporánea y la imagen que del país se tenía en el exterior, llevó a demandar por parte del sector privado una EMP que transmitiera una nueva imagen que elevara tanto la proyección económica del país como la nueva realidad política, social y cultural, con sus características de modernidad, creación artística, dinamismo y potencia económica y cultural. En efecto, los estudios realizados en la primera fase de la EMP (2001/02) identificaban la imagen de España con los aspectos “cálidos” (emoción, vitalidad, ocio) y lejos de los “instrumentales” (eficacia, disciplina, trabajo). España era percibida como un buen país para vivir (*spanish way of life*) pero no para trabajar<sup>404</sup>. Imágenes que aún hoy se mantienen, si no han empeorado como consecuencia de la crisis que azota la economía española, tal y como demuestran diversos estudios entre los que destacan los realizados por el investigador principal del REI, Javier Noya<sup>405</sup>.

Entre las recomendaciones que se plantearon al Estado por parte de las entidades que lideraron el Proyecto Marca País iniciado en 2001, se encontraron las siguientes acciones:

Crear un organismo “guardián de la marca” con las funciones de diseñar y coordinar las tareas de promoción de la imagen. Hasta su creación, debería instituirse un Comité Marca España como grupo de trabajo o *taskforce* formado

<sup>404</sup> Noya, J. (2002): Balace de los estudios sobre la imagen de España, pps.23-32.

<sup>405</sup> Para un análisis en profundidad véase: Noya, J. (2011): La imagen de España en el exterior, 2010, pps.1-8.

por las entidades del sector público y privado activas en la construcción de la imagen exterior de España. Dentro de las actuaciones a impulsar por los nuevos organismos se encontraban<sup>406</sup>:

- (a) Crear un Observatorio Permanente de la Imagen de España en el Exterior (OPIEX) para hacer un seguimiento continuado de las percepciones y actitudes ante nuestro país del mundo a través de estudios periódicos y la celebración de jornadas, seminarios, etc.
- (b) Poner en marcha un servicio de alerta para detectar y atajar situaciones de crisis de la imagen española en algún país e implementar líneas estratégicas de posicionamiento y comunicación de la Marca España.
- (c) Potenciar el aspecto comercial de la Marca España.
- (d) Coordinar las acciones de instituciones públicas y privadas que hoy día crean imagen de marca de España.
- (e) Dar un mayor peso al servicio exterior en la formación en temas de diplomacia pública.
- (f) Implementar programas de Relaciones Públicas y lobby en el exterior a servicio de los intereses de España.
- (g) Reforzar y coordinar la acción cultural exterior con el Instituto Cervantes como principal referente y la Fundación Carolina, financiando, por ejemplo, viajes a extranjeros para aprender español.
- (h) Promocionar las buenas prácticas de imagen y la figura de los embajadores de la Marca España oficiales y “oficiosos” (deportistas, artistas,

---

<sup>406</sup> Para un análisis más detallada, véase: Informe: Proyecto Marca España. Asociación de Directivos de Comunicación, Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Foro de Marcas Renombradas Españolas. ICEX. pp. 23-32. Mayo, 2003; y Iglesias Onofrio, M y Molina Rabadán, D. (2008): La Estrategia Marca País en la sociedad informacional, pps.109-26.

profesionales, etc.) mediante convocatorias de premios o incentivos a aquellos que hayan contribuido a la mejora de la imagen de España.

- (i) Aprovechar los eventos culturales, deportivos, artísticos de nivel internacional para reforzar y difundir la imagen del país.
- (j) Programa de relaciones públicas en el exterior: potenciando una mayor presencia de españoles en organismos internacionales, financiando viajes a España de prescriptores de opinión, apoyando la candidatura de España al G-9, dando prioridad en la concesión de visados a empresarios y personas relevantes de países estratégicos para la Marca España; organizando programas bilaterales de jóvenes líderes.

Entre las iniciativas puestas en marcha se encuentran la impulsada, en 2001, por el sector vinícola español en colaboración con el ICEX para desarrollar una nueva estrategia promocional de los vinos españoles, que pasó de poner el énfasis en las Denominaciones de Origen a hacerlo en la calidad de los mismos en su conjunto, bajo la rúbrica de “Vinos de España”, consolidando con ello la imagen de España como el “país vinícola más innovador de Europa”. Otro ejemplo fue el impulso del Plan Asia dirigido a promover la presencia comercial e inversora del sector textil español. Respecto al sector turístico, el organismo público dependiente de Turespaña inició, en 2004, la campaña online “*Smile! You are in Spain*” cuyos países objeto de la campaña fueron: Reino Unido, EE.UU, Alemania, Francia, Países Bajos, Italia, Bélgica Luxemburgo, Portugal, Irlanda, Canadá, Rusia, Suecia, Brasil, Japón. Finlandia, Noruega, Austria, Dinamarca, Suiza y México<sup>407</sup>.

Otra actuación puesta en marcha por la FMRE fue la creación de la figura “Embajadores Honorarios de la Marca España”, otorgada a personalidades de relevancia internacional que favorecen la relevancia positiva de España en el exterior. Las primeras acreditaciones se otorgaron en 2005, entre otros al hoy

---

<sup>407</sup> Iglesias Onofrio, M y Molina Rabadán, D. (2008): La Estrategia Marca País en la sociedad informacional, pps. 109-26.



difunto expresidente del Comité Olímpico Internacional, Juan Antonio Samaranch; Amancio Ortega, fundador de Inditex; el restaurador, Ferrá Adriá; Valentín Fuster, Director del Instituto Cardiovascular del Hospital Monte Sinaí y Presidente de la American Heart Association; y más recientemente, al baloncestista, Pau Gasol.

#### **9.4.4. La estrategia *Made in/ Made by Spain*.**

El Plan *Made in/Made by*, anunciado por el Gobierno en 2008, trató de ser el paraguas que englobara todas las iniciativas impulsadas por el Gobierno y, en particular, por el entonces denominado Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en aras de mejorar la imagen de España. Para Sebastian (2009) el objetivo era aprovechar “todas las sinergias de todas las actividades exteriores de la Administración española”<sup>408</sup> involucrando con ello también al sector privado, ya que su actividad afecta, como hemos señalado anteriormente, a la imagen del país.

Las razones de su puesta en marcha se sintetiza, como ya hemos señalado a lo largo del presente capítulo, la falta de conocimiento de la oferta de bienes y servicios españoles, en especial aquellos de alta tecnología, en los mercados extranjeros.

El proyecto piloto del Plan se desarrolló entre 2009 y 2011 en Estados Unidos, la primera economía del mundo en términos del PIB, cuya aportación al producto mundial ascendió al 25% y que absorbió el 16% del total de importaciones mundiales (ambos, datos de 2009). En los últimos años, las empresas españolas han demostrado un creciente interés en el mercado estadounidense (ver Cuadro 56): con datos de 2007, España se situó en el cuarto inversor extranjero en EE.UU; entre 2004 y 2007 las inversiones españolas alcanzaron los 19.000 millones de euros. Junto a ello, EE.UU era el perfecto escaparate para empresas y productos ante el resto de mercados, sin

---

<sup>408</sup> Acta de la Comparecencia del Ministro de Industria, Turismo y Comercio (MITYC), Miguel Sebastian, en la Comisión de Industria, Comercio y Turismo del Congreso de los Diputados. Junio de 2006.

olvidar las oportunidades que se abrían en 2009 para las empresas gracias al Plan de Estímulo Económico de la Administración de EE.UU, estimado en más de 780.000 millones de dólares, para le desarrollo de inversiones en energías renovables, autopistas, transporte y vivienda...sectores en los que España cuenta con empresas líderes a nivel global<sup>409</sup>.

Cuadro 56. Presencia de empresas españolas en EE.UU (2007)



Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2007).

El Plan incluyó la previsión de más de 50 acciones anuales en torno a los siguientes ejes sectoriales: tecnología, industrias ligadas al español, gastronomía, habitat y moda. El presupuesto en 2009 ascendió a los 20 millones de euros, y en 2010 a 24 millones de euros (datos de los

<sup>409</sup> Como ejemplo, en el sector del Transporte y la Alta Velocidad las empresas españolas han provisto de trenes a Turquía, Finlandia, participando en los sistemas de Metro de ciudades como Londres, Delhi, Santiago de Chile...tres de cada cinco vuelos del mundo son controlados mediante sistemas españoles de navegación. Datos Ministerio de Industrial Turismo y Comercio (2009).

Presupuestos Generales correspondientes a esos años). El Plan fue coordinado por la Secretaría de Estado de Comercio a través del ICEX y la empresa pública *Invest in Spain*. Junto a ellas, las empresas colaboradoras fueron la Asociación de Marcas Renombradas Españolas, la Fundación Consejo España-EE.UU, la CEOE y el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. El cronograma de acciones prevista entre 2009 y 2010, puede observarse en el Cuadro 57.

Sobre las actuaciones del Plan, el Eje 1 (acciones de promoción de la oferta tecnológica española) propuso mejorar la imagen de España como país con capacidad industrial y tecnológica presentando la competitividad de los sectores en los que las empresas españolas son líderes: infraestructuras, energías renovables, tratamiento y desalinización del agua, transporte y alta velocidad, TIC aplicadas a la gestión sanitaria y educativa, biotecnología y nanotecnología.

El Eje 2 (promoción de industrias culturales) previó promover el libro en español, producción de contenidos audiovisuales y destino de estudiantes internacionales (el español es la cuarta lengua más hablada del mundo, tras el mandarín, inglés e hindi, y la segunda más difundida del mundo tras el inglés).

El Eje 3 (promoción de la gastronomía española) contó, como elementos del plan, proyectar la calidad de la industria agroalimentaria así como la calidad y la innovación de los *chef* españoles.

Finalmente, dentro del Eje 4 (la promoción del hábitat y la moda española-calzado, mueble, azulejo, textil...) se incluyeron acciones para posicionar el hábitat y la moda españolas en la gama alta del mercado a través de la marca, el diseño, la calidad y la innovación.

Junto a estos Ejes, y con carácter más general, el Plan *Made in/Made by Spain* articuló otras acciones tales como la creación, en 2009, del llamado *Spain Business Forum* como punto de encuentro entre las empresas establecidas en EE.UU y la administración comercial española.

**Cuadro 57. Cronograma General del *Plan Made in/ Made by***

	ACCIÓN	FECHA	LUGAR
2009 Marzo	Visita a la New York Public Library	16	Nueva York (Príncipes de Asturias y Ministro)
	Spain Business Forum	16	
	Cena de las Marcas Renombradas Españolas	16	
	Conferencia US-Spain Business Sustainability. Facing Global Challenges Together	17	
	Show Case sobre Tecnología española	17	
	Entrevistas con Secretario EE.UU. de Comercio (Ministro)	18	Washington (Príncipe, Ministro y SEC)
	Encuentro con Undersecretary of Commerce -USTR- (SEC)	18	
	Entrevista con el Presidente y Directorio del BID (SEC)	19	
	Reunión Think Tanks americanos (Príncipes y SEC)	19	

	ACCIÓN	FECHA	LUGAR
2009 Abril	Spanish Wine Cellar and Pantry: exposición empresas vinos y Pabellón oficial en la feria Coverings (pavimento y revestimiento cerámico y	20	Nueva York
	Spanish Wine Cellar and Pantry: exposición empresas vinos y	21-24	Chicago
	Sante Restaurant Symposium (Seminario de vinos)	22	San Francisco
	Colaboración con el C.I.A.: Lanzamiento web <a href="http://www.worldofflavourSpain.com">www.worldofflavourSpain.com</a> , conferencias del C.I.A. "World of Flavours" y evento "Greystone flavour Summit"	26	
	Seminario Bodegueros españoles/periodistas	abril	San Francisco
	European Wine Council		Nueva York

INNOVACIONES DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA: ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO (2000-12)

		ACCIÓN	FECHA	LUGAR
2009	Mayo	Firma de Convenio con MIT Enterprise Forum	6	Boston (Ministro ITyC)
		Lanzamiento portal www.spaintechnology.com	6	
		Entrega de premios a los estudiantes embajadores	6	
		Entrevista con el Gobernador de Massachussets	6	
		Encuentro con Escuelas de negocios (Invest in Spain)	6	
		Feria Windpower y misión de inversores de energía	4-7	Chicago (Ministro ITyC)
		Exposición sobre la oferta tecnológica española	7	
		Conferencia sobre energías renovables e infraestructuras	7	
		Encuentro con Escuelas de negocios (Invest in Spain)	7	
		Great Match Wines & Tapas	7	
		Acuerdo Cooperación con la John Hopkins University sobre		
		Pabellón oficial en la feria Hospitality and Design (contract)	14-16	Las Vegas
		Pabellón oficial en la feria ICFF (mueble e iluminación de	16-19	Nueva York
		Pabellón Oficial Feria BIO	18-21	Atlanta
		Conferencia sobre colaboración España-EEUU en		Baltimore
		Pabellón Oficial Feria Book Expo America	28-31	Nueva York

		ACCIÓN	FECHA	LUGAR
2009	Junio	Festival Gastronómico Aspen	18-21	Aspen
		Feria Fancy Food Costa Este	28-30	Nueva York
		Exposición punto de venta en Whole Foods		Washington
2009	Julio	Feria Intersolar 2009	14-16	San Francisco
		Presentación colección Tejidos de España	15-20	Nueva York
2009	Septiembre	Exposición sobre la oferta tecnológica española y semana	8-11	San Francisco
		Presentación Alta Velocidad Española		
		Congreso internacional "Starchefs"	13-15	Nueva York
Great Match and Tapas	6			

		ACCIÓN	FECHA	LUGAR
2009	Octubre	Exposición sobre la oferta tecnológica española y semana	26-30	Houston
		Great Match wines & tapas	26-30	
		Celebración de la Spain-Houston Business Conference (energías renovables, infraestructuras y tratamiento de agua)		
		Inauguración del Centro de Negocios de ICEX en Houston		
2009	Noviembre	Acto Marcas Renombradas Españolas		Napa Valley
		Colaboración con el C.I.A.: world of Flavour "A mediterranean Flavour Odyssey"		



INNOVACIONES DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA: ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO (2000-12)

	ACCIÓN	FECHA	LUGAR
<b>Enero</b>	Feria Fancy Food costa oeste		San Francisco
<b>2010</b>	Exposición sobre la oferta tecnológica española y semana	21-28	Los Angeles
	Exposición sobre la industria ferroviaria española		
	Segunda reunión del Spain Business Forum		
	Foro de Inversiones y Cooperación empresarial (nuevas)		
	Semana de cine español		
	Foro de coproducciones audiovisuales		
	Exposición modular sobre la oferta tecnológica española y	18-25	
<b>Abril</b>	Visita al Pabellón de España en Coverings		Miami
	Spain TV Expo		
	Conferencia Energía solar y tratamiento de agua		
	Segundo Encuentro con Estudiantes Embajadores		
	Acto enmarcado en las celebraciones del V Centenario de la fundación de Florida por los españoles. Colabora Fundación		

	ACCIÓN	FECHA	LUGAR
	Great Match wines & tapas		Boston
	Pabellón informativo en la Conferencia AIA		Miami
	Feria BIO. Pabellón oficial. Visita		Chicago
	Feria Hospitality & Design		Las Vegas
<b>2010</b>	Seminario Bodegueros españoles/periodistas		Nueva York
	Feria ICFF		
	Feria BIO. Pabellón oficial. Visita		
<b>Julio</b>	Feria Fancy Food Costa Este		Nueva York
	Presentación colección Tejidos de España		Nueva York
<b>Septiembre</b>	Great Match wines & tapas		Atlanta
<b>Octubre</b>	Exposición sobre la oferta tecnológica española y semana	3-10	Nueva York
	Great Match. Exposición vinos y tapas		
	Exposición industria ferroviaria		
	Seminario atracción de inversiones		
	Feria CMJ Music (Collage Music Journal Festival and Maratón)		
	Gran concierto música española Central Park.		

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2009).

#### **9.4.5. El Alto Comisionado de la Marca España.**

La reciente creación, junio de 2012 <sup>410</sup>, del Alto Comisionado de la Marca España (en adelante, ACM-E) trata de resolver el problema detectado una década antes por los participantes del Proyecto Marca España: el riesgo de dispersión, los problemas de coordinación y la ausencia de un guardián de la marca que coordine el esfuerzo de todas las administraciones.

El objetivo principal del nuevo órgano es planificar, ejecutar y evaluar de todas las acciones puestas en marcha por el sector público y privado para la mejora de la Marca España <sup>411</sup>. El Comisionado nace con la voluntad de mejorar la acción exterior española en un contexto de mayor complejidad en las relaciones internacionales ante el aumento del número de actores, públicos y privados.

Entre las competencias del ACM-E para lograr sus fines, el Comisionado (art.5) promoverá medidas para la mejora de la imagen exterior de España y para ello deberá “recibir, elaborar, transmitir cuantos datos e información necesite”<sup>412</sup>. También, deberá desarrollar una “herramienta de información periódica para conocer y medir la percepción sobre España en el extranjero”.

A continuación comentaremos los rasgos característicos de esta nueva figura:

(a) ACM-E es un organismo de naturaleza horizontal. Por su dependencia funcional, de Presidencia de Gobierno (aunque orgánicamente lo haga del MAEC) y su participación, cuando los asuntos a tratar correspondan a su ámbito competencial, en el Consejo de Política Exterior (órgano encargado de asesorar en política exterior al Presidente del Gobierno). Las funciones reconocidas al Comisionado: mejorar la eficacia de la acción exterior española, en concreto, en lo que respecta a la Marca España, proponiendo

---

<sup>410</sup> Real Decreto 998/2012 de 28 de junio por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el RD 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior. BOE, N°155.sec.1. Pág. 46129.

<sup>411</sup> Idem.

<sup>412</sup> Idem.

planes anuales a partir de las aportaciones realizadas por el conjunto de departamentos ministeriales y organismos dependientes de los mismos. Pero sobre todo, su carácter horizontal se lo confiere su finalidad: mejorar la Marca España, para lo cual se deben coordinar acciones, tal y como se reconoce en el articulado del Real Decreto que crea el ACM-E, en múltiples ámbitos, desde el económico, cultural, social, tecnológico y científico, etc.

- (b) Promueve la coordinación público privada en la acción exterior del Estado en lo que respecta a la Marca España. Tanto en la planificación como la ejecución de las mismas. En todo caso, queda por saber el grado de coordinación del ACM-E con instituciones (Real Instituto Elcano y el Foro de Marcas Renombradas) encargadas de elaborar desde hace una década recomendaciones para mejorar la Marca España así como labores de seguimiento de la misma.
- (c) El perfil del ACM-E, Carlos Espinosa de los Monteros (anterior vicepresidente de Inditex) permite inferir que el Comisionado volcará buena parte de sus esfuerzos en la diplomacia económica. En este sentido, y pese a que el ACM-E contará con el respaldo de las Direcciones Generales del MAEC de Relaciones Económicas Internacionales, Medios y Diplomacia Pública, Relaciones Culturales y Científicas dependiente esta última de la Agencia Española de Cooperación Internacional, se echa en falta una mayor implicación en el apoyo de los Ministerios económicos, en especial, el MINECO. La ausencia del ACM-E de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, órgano en el que se deciden los temas económicos que posteriormente serán tratados en el Consejo de Ministros, corre el riesgo de limitar la acción del nuevo Comisionado.
- (d) Pese a ser un órgano de reciente creación, son varias las medidas que han sido dadas a conocer en los medios de comunicación. La principal, reforzar la Marca España a partir de una mejor coordinación de las fortalezas del país: presencia de multinacionales españolas en sectores altamente competitivos (por ejemplo, las infraestructuras), la cultura y dentro de ella la lengua española, y el deporte.



(e) Una intensa acción de diplomacia pública (en la idea ya señalada de que es la población del país quien debe convertirse en portavoz de la Marca País) que llevará a la creación de una Página Web de la Marca España, una activa presencia en las redes sociales y el protagonismo de jóvenes que ya han hecho llegar al AC-ME su voluntad por participar en el proyecto de Marca España. Finalmente, el Comisionado organizará el 8 de octubre sobre Gestión de la Marca País, en Madrid.



# CAPÍTULO 10.

## EL FUTURO DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA.

### IMPLICACIONES PARA LA DIPLOMACIA ECONÓMICA ESPAÑOLA.

#### 10.1. El futuro de la diplomacia económica.

Si algo caracteriza a la diplomacia económica (DE) es su actual complejidad. Dinámica ya analizada en el capítulo 2, y que puede quedar sintetizada en los siguientes puntos:

- (a) Si históricamente los Gobiernos realizaban una diplomacia económica de corte básicamente orientada a obtener logros comerciales; en la actualidad, la DE trata un número creciente de materias<sup>413</sup>, algunas de las cuales consecuencia del proceso globalizador, ya definidas anteriormente. Todo ello hace que la diplomacia económica pueda ser analizada desde múltiples perspectivas: la económica; comercial y el análisis del coste- beneficio de las medidas impulsadas por el sector público para elevar las exportaciones de las empresas <sup>414</sup>; la captación de inversión y atracción de capital humano; la seguridad económica, etc.<sup>415</sup>. Como señala Kishan Rana (2002) la diplomacia económica debe ser analizada en sentido amplio<sup>416</sup> dado que

---

<sup>413</sup> Woolcock, S. y Bayne, N. (2010): The New Economic Diplomacy, pps. 333-351.

<sup>414</sup> Van Bergeijk, P. y Moons S.J.V. (2011): Does Economic Diplomacy Works? A meta analysis on the effect of economic diplomacy on international economic flows, pps.1-20.

<sup>415</sup> Kesteleyn J. y Ghione, A. (2009): Conference Report: Economic Diplomacy Beyond 2010: Geo-Economic Challenges of Globalization and Economic Security, pps. 2-20.

<sup>416</sup> Rana, Kishan, S. (2002): Bilateral Diplomacy, pps. 96-124 y 144-47.

los asuntos económicos “permean” lo diplomático <sup>417</sup>, o, recuperando las palabras de Morillas (2000) los asuntos económicos se han situado en el núcleo de la acción diplomática.

(b) La nueva diplomacia tenderá a una especialización en conocimientos pero no en sus estrategias y acciones toda vez que, como hemos señalado a lo largo de la presente investigación, hay múltiples puntos de intersección y sinergias entre la DE y, entre otras, la seguridad e inteligencia económica; la diplomacia pública; el *national branding*, etc.

(c) Las barreras que diferenciaban tradicionalmente los asuntos internacionales de los domésticos se ha difuminado cuando no desaparecido, en favor de los temas de naturaleza (inter)doméstica. Ello provoca 3 efectos inmediatos:

(c.1.) La diplomacia económica ha dejado de tener fronteras, afectando (al tiempo que es afectada) a (por) los procesos de negociación y de conformación de intereses domésticos.

(c.2.) La aparición de asuntos (inter)domésticos activa a los entes subnacionales (territoriales y locales) en las relaciones internacionales, con el objetivo de influir en las decisiones y dinámicas económicas globales en favor de sus intereses particulares.

(c.3.) El impacto de los asuntos (inter)domésticos implica una mayor transparencia, información y publicidad de las decisiones de los actores respecto a la ciudadanía y organizaciones; así como la rendición de cuentas sobre las decisiones adoptadas, también en materia de diplomacia económica.

(d) El mayor número de actores en las relaciones económicas internacionales. En primer lugar, son más los Estados que articulan estrategias de diplomacia económica (tradicionalmente reservado a los países más desarrollados) y cuyo

---

<sup>417</sup> Cantero Talavera, F.J. (2007): Retos del Sector Exterior Español: Hacia una diplomacia económica e integrada.

paradigma lo encontramos en las economías emergentes. En segundo lugar, dentro del propio Estado gracias al activismo de entes subestatales <sup>418</sup> (regiones, localidades y organismos autónomos) y la aparición de nuevos “departamentos de Asuntos Exteriores” en otros Ministerios del Gobierno Central.

(e) Multiplicación de actores privados en las relaciones económicas internacionales: empresas multinacionales y una creciente participación de las ONGS en asuntos vinculados a la gobernanza internacional y la diplomacia económica.

(f) La coexistencia de múltiples actores implica también la coexistencia de igual número de diplomacia(s), dependiendo del actor que la realice (Estado, empresas ONGS) los medios utilizados y los objetivos perseguidos serán diferentes. Con todo, como vimos en el Capítulo 2, los objetivos pueden en ocasiones coincidir. Cuando así ocurre, corresponde al Estado liderar sinergias entre los distintos actores en la consecución de sus objetivos.

(g) El margen de maniobra de los Estados Nación se ha estrechado fruto de la cesión de competencias a otros actores públicos y privados. La consecuencia es que el Estado Nación debe compartir con ellos las acciones en materia de diplomacia económica. La colaboración intra, interinstitucional y con el sector privado (empresas y ONGS) es un imperativo de toda acción diplomática efectiva.

## **10.2. El reto de la diplomacia económica española: del Servicio Exterior a la Acción Exterior.**

Junto a las corrientes que afectan a la diplomacia económica en su conjunto, el Servicio Exterior español tiene retos que afrontar para avanzar en la mayor eficacia, eficiencia y calidad de los servicios prestados a ciudadanos y empresas. El principal: transformar el actual Servicio Exterior en un verdadero

---

<sup>418</sup> Saner R. y Lichia Y. (2001): “International Economic Diplomacy. Mutations in Post-Moderns Times”. Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’.

instrumento de Acción Exterior al servicio de empresas y ciudadanos; esto es, convocar bajo el liderazgo del Gobierno central a todos los actores vinculados a las relaciones internacionales, públicos y privados, a una acción coherente y coordinada donde la promoción de los intereses económicos de España se sitúe entre los principales objetivos de la estrategia de la política exterior. Hoy, más que nunca, la diplomacia económica es una palanca para el crecimiento económico español y, en consecuencia, de avance en su bienestar social.

En diferentes etapas de las últimas décadas, y por diferentes Gobiernos, se ha tratado con escaso éxito de reformar el Sector Exterior español. Entre las más recientes, la elaboración del Libro Blanco sobre reforma del Servicio Exterior (1983-1986), la elaboración de un Anteproyecto de Ley del Servicio Exterior (2000), la constitución de una Comisión Interministerial para la Reforma Integral del Sector Exterior (2004-2005), y la creación en 2005 de la Subcomisión parlamentaria en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para la reforma del Sector Exterior, que no concluyó en propuestas por la falta de acuerdo entre los dos principales Grupos Parlamentarios, PP y PSOE; pero cuya lectura de las Actas de los comparecientes (provenientes tanto del sector público y privado) nos permiten extraer conclusiones de los retos a afrontar por el Sector Exterior. El nuevo Gobierno ha planteado en 2012 afrontar una modificación del Sector Exterior.

Así, conceptos comunes en todos los informes y comparencias antes señaladas respecto de la necesaria reforma del Servicio Exterior resultan ser: su modernización; avanzar hacia la mayor eficiencia, eficacia y calidad de los servicios prestados a empresas y ciudadanos; la unidad de acción del Servicio Exterior, evitando con ello la dispersión entre los distintos actores; la mayor orientación a la empresa del Servicio Exterior gracias, entre otros, a la especialización en áreas económicas y/o geográficas de parte del personal diplomático; la necesidad de innovar y encontrar fórmulas imaginativas que contrarresten el escaso respaldo presupuestario del que goza el MAEC en los Presupuestos Generales del Estado.

La transformación del Sector Exterior en una Acción Exterior coherente y concertada es la idea que mejor sintetiza el reto a afrontar por parte de la diplomacia, especialmente, en el ámbito de la diplomacia económica. Las razones podrían resumirse en las siguientes:

- (a) La Acción Exterior supone la coordinación de todos los departamentos involucrados en las relaciones internacionales, ya sea a nivel de Gobierno de España como del resto de niveles de la Administración del Estado (CC.AA y Ayuntamientos, especialmente). A nivel de Gobierno, para Fernández Rodríguez (Presidente de la Asociación de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado) el “Sector Exterior es una realidad muy amplia que abarca a todos los departamentos que, de una forma u otra, llevan acabo acciones en el exterior”<sup>419</sup>. Mientras que para el Presidente de la Asociación de Diplomáticos Españoles, De la Cámara Hermoso, la coordinación “no se trata sólo (del Estado) y las CC.AA sino dentro de la propia Administración General del Estado; hay una extraordinaria sensibilidad entre los diferentes Ministerios sobre sus competencias”<sup>420</sup>. A efectos prácticos, ello supone, entre otros, el mayor liderazgo del propio Jefe de Estado y/o de Gobierno, en la acción de la diplomacia económica. Cada vez es más común ver a Presidentes, como el de la República de Francia, Sarkozy, o el Primer Ministro Británico, Cameron, Mariano Rajoy o el Rey de España mantener reuniones con responsables de las principales empresas multinacionales al objeto de “vender” las virtudes de sus economías y las ventajas de localizar su actividad empresarial en sus respectivos países. En resumen, hacer “patria económica”. De igual forma, estructuras de cooperación horizontal a nivel de la Presidencia del Gobierno, como el COPEX, resultan necesarias para garantizar la coherencia y colaboración en la política exterior. Para lograrlo,

---

<sup>419</sup> Acta Comparecencia del Presidente de la Asociación de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado, Fernández Rodríguez (2005). Subcomisión para la Reforma del Servicio Exterior, Comisión de Asuntos Exteriores. Congreso de los Diputados. 219/000362/0000.

<sup>420</sup> Acta Comparecencia del Presidente de la Asociación de Diplomáticos Españoles, De la Cámara Hermoso (2005). Subcomisión para la Reforma del Servicio Exterior, Comisión de Asuntos Exteriores. Congreso de los Diputados. 219/000364/0000.

el liderazgo de la Presidencia del Gobierno y el MAEC en el seno del COPEX resulta fundamental.

- (b) La Acción Exterior significa incluir, abriendo las puertas a su cooperación, a los actores privados en el diseño y ejecución de la diplomacia económica. Ejemplos de ello los podemos encontrar en multitud de países: misiones del Gobierno a países acompañados de empresarios, líderes sociales, etc. La creación de espacios de diálogo entre el Gobierno, empresas y/o el Tercer Sector, etc. Como hemos visto en anteriores Capítulos, España avanza en esa dirección.
- (c) La Acción Exterior debe suponer el refuerzo en la unidad de acción evitando con ello la dispersión de esfuerzos. Unidad de acción que para el Presidente de la Asociación de Diplomáticos Españoles, De la Cámara Hermoso, debe realizarse con la “coordinación en Madrid pero también en las propias representaciones y Embajadas (...) del Embajador con todos sus consejeros sectoriales”<sup>421</sup>. En definitiva, la unidad de acción debe implicar la “unidad de la misión”: coordinación que debe extenderse desde las instituciones en Madrid, a todos los niveles, al trabajo que desempeñan los Embajadores con sus consejeros sectoriales.
- (d) La coordinación debe extenderse, también, a las acciones realizadas entre las Embajadas. Para el Presidente del Consejo Superior de Cámaras de Comercio en 2005, Gómez Navarro, las estrategias de negociación de España ante las instituciones de la UE se realizan en exclusiva por “el Embajador y la Embajada en Bruselas, pero no tiene coordinación con las Embajadas españolas ante los demás países comunitarios, y por lo tanto no se presiona ni se negocia”<sup>422</sup>. Una acción coordinada, liderada por el MAEC, debería extenderse al conjunto de Embajadas de los países representados ante la UE y otros organismos multilaterales.

---

<sup>421</sup> Idem.

<sup>422</sup> Acta Comparecencia del Presidente de la Asociación de Profesionales de la Carrera Diplomática, Murillo Gómez (2005). Subcomisión para la Reforma del Servicio Exterior, Comisión de Asuntos Exteriores. Congreso de los Diputados. 219/000363/0000.



- (e) La utilización de las Instituciones regionales y multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Unión Europea, Unión por el Mediterráneo...) como fórmula complementaria a la acción individual del Estado Nación en un escenario donde las herramientas de este último son más reducidas y donde, para obtener sus objetivos, debe compartir estrategias de diplomacia económica. Como acción complementaria, aumentar la presencia de diplomáticos y el resto de funcionarios españoles destacados ante organismos internacionales, en los que España está infrarrepresentada <sup>423</sup>.
- (f) Ampliar la participación de España en los principales Organismos multilaterales donde se decide la gobernanza económica global. Como ejemplos, la reciente propuesta (septiembre de 2012) hecha por el Presidente Rajoy de convertir a España en país miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; la participación de España en el G-20 o la elevación al 2% del poder de voto en el seno del Fondo Monetario Internacional.
- (g) Dado el escaso presupuesto del MAEC en comparación con el resto de países de su entorno, y su previsible recorte en los próximos tiempos, el Servicio Exterior debe encontrar fórmulas innovadoras de actuación. En este sentido, el Presidente del Consejo Superior de Cámaras de Comercio en 2005, Gómez Navarro, señaló vías sobre las que explorar nuevas fórmulas de acción exterior: “se pueden establecer redes de relación más *light*. Por ejemplo, para exportar a la India, España va a tener que triangular, yendo a través de empresas de otro país. El ICEX no tiene ningún sistema de apoyo y de ayuda a intermediarios comerciales o a empresas que utilizan intermediarios comerciales”. De igual forma, Gómez Navarro (2005) señala el que para que una empresa sea globalmente competitiva tiene que tener capacidad estratégica de importar, y se debería crear a través del ICEX consorcios de importación, no sólo de exportación (...) quizás las empresas deben deslocalizar determinadas fases de su

---

<sup>423</sup> Idem.

cadena productiva para competitivas”. Finalmente, para Gómez Navarro (2005) “se utilizan mal los fondos de cooperación para dar entrada a las empresas españolas (...) no hay coordinación entre las acciones que hace Exteriores en política de cooperación”. Algo que comparte el Presidente de la Asociación de Profesionales de la Carrera Diplomática, Murillo Gómez, en 2005 cuando señaló que existía un “Desgaje de la AECID: ¿cómo queda un Ministro de Asuntos Exteriores que cuando viaje por el mundo ya no puede hablar de cooperación?”<sup>424</sup>.

- (h) Reforzar la Marca País, cuestión que ya hemos tratado en el Capítulo anterior, y que está implementado el Gobierno de España desde hace una década, con la importante creación en 2012 de la figura del Alto Comisionado para la Marca España.
- (i) Responder a la demanda de una mayor transparencia, mayor información y publicidad de las decisiones así como la rendición de cuentas sobre las decisiones adoptadas, también en materia de diplomacia económica. Un claro ejemplo de ello son las demandas hechas por el Tercer Sector. Todo ello, Con todo, debe saber combinarse la exigencia legítima de mayor transparencia con la necesidad de que las negociaciones lleguen a buen puerto, lo que implica ciertas dosis de discreción.

---

<sup>424</sup> Acta Comparecencias de los Presidentes del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, Gómez Navarro (2005); y del Presidente de la Asociación de Profesionales de la Carrera Diplomática, Murillo Gómez. Subcomisión para la Reforma del Servicio Exterior, Comisión de Asuntos Exteriores. Congreso de los Diputados.

## CONCLUSIONES

1. La investigación elabora una nueva definición de la diplomacia económica que sintetiza las diversas aproximaciones que la literatura económica y política ha elaborado sobre la misma:

*Las acciones emprendidas por el conjunto de actores que conforman el Estado para lograr sus intereses económicos en los mercados mundiales.*

*Las 7 áreas en las que trabaja la diplomacia económica son: (a) la promoción del comercio, la inversión y el turismo, (b) las finanzas, (c) la captación de tecnología y conocimiento, (d) la energía y la sostenibilidad global, (e) la cooperación al desarrollo, (f) la seguridad económica, y (g) las Estrategias de Marca País.*

*El estudio de la diplomacia económica analizará la coherencia o los conflictos que pudieran surgir entre los objetivos políticos y económicos en el marco de la política exterior de los Estados.*

*Con el objeto de mejorar la eficacia de las acciones emprendidas, la diplomacia económica investigará los procesos de negociación y toma de decisión de los actores implicados.*

2. La Tesis confirma la hipótesis de trabajo inicialmente planteada: desde 2000 hasta la actualidad, el conjunto del sector público español viene realizando una decidida acción de diplomacia económica, innovando en los siguientes frentes (a) institucional; (b) instrumental y (c) de forma inclusiva al contar, el sector público, con los actores privados en el diseño y en la aplicación de la acción económica exterior.

**3. Las innovaciones institucionales en la diplomacia económica del Estado y los entes subestatales: mayor protagonismo del Jefe de Gobierno, Presidentes/as de Comunidades Autónomas y Alcaldes/as.**

**El Gobierno de España:** La creciente implicación de Presidencia del Gobierno y de otros Ministerios ajenos al Ministerio de Asuntos Exteriores en las relaciones internacionales, ha supuesto la localización y concentración en el Jefe del Ejecutivo de un mayor número de responsabilidades en el diseño y ejecución de la política exterior. Pese a todo, las innovaciones institucionales creadas a nivel de Gobierno durante la última década (el Consejo de Política Exterior (COPEX) y la Oficina Económica del Presidente (OEP)) cuentan con un balance dispar: pese a su teórica importancia, el balance del COPEX es pobre, siendo en la actualidad un organismo sin funcionamiento, que conviene ser revitalizado para mejorar la coherencia de la acción exterior española. En cambio, la OEP sí se ha consolidado como pieza fundamental de la diplomacia económica española asumiendo un mayor número de responsabilidades en la definición e implementación de las relaciones económicas internacionales de España. El Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) también ha afrontado la modernización institucional de sus instrumentos de promoción económica exterior, principalmente gracias a la transformación del ICEX en un Ente público empresarial. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAEC) ha impulsado acciones de formación en materias económicas a los Embajadores españoles así como la coordinación de estos con la red de Oficinas Económicas y Comerciales (OFECOMES). En resumen, las principales innovaciones institucionales realizadas en el ámbito diplomático tienen un marcado carácter económico; que incluso se extiende a otros ámbitos políticos como el de la Estrategia Española de Seguridad (EES) y la nueva Directiva de Seguridad, aprobada en 2012, que incluyeron como fuente de riesgo la inseguridad económica a la que la diplomacia económica puede contribuir a mitigar.

**Las CC.AA y los Ayuntamientos** también han dirigido su acción económica exterior a la promoción comercial y la captación de inversión extranjera. Los casos prácticos investigados de experiencias municipales (Madrid y Sevilla) nos muestran que los Ayuntamientos crearon Agencias especializadas para el logro de sus objetivos económicos internacionales (en los casos investigados, las llamadas Agencias “Madrid Global” y “Sevilla Global”). Las ciudades más pequeñas, y ante la falta de medios, optaron por la creación de Redes locales a través de las cuales realizar acciones diplomáticas, ya sea promoviendo intereses económicos compartidos de ámbito geográfico y/o sectoriales. Por su parte, la acción económica exterior de las regiones españolas ha ido encaminada en dos direcciones, primero, a través de una acción diplomática directa (con viajes de los Presidentes/as de los Gobiernos de las CC.AA y/o la creación de Oficinas de promoción económica exterior); y en segundo lugar, la utilización de las Conferencias Sectoriales como espacios de cooperación institucional entre el Gobierno central y los regionales en la fijación de acciones de diplomacia económica.

#### **4. Las innovaciones en los instrumentos de la diplomacia económica española: La diplomacia comercial en el centro de la diplomacia económica.**

**El Gobierno de España** ha dirigido buena parte de su acción económica exterior a la promoción de las exportaciones y la captación de inversiones; centrándose, por tanto, en la diplomacia comercial y relegando otros aspectos de la diplomacia económica. Los principales instrumentos han sido la creación de los PIDM y del FIEM. Esta última herramienta financiera ha centrado su ámbito de acción a la financiación de proyectos vinculados al sector de las energías renovables, la ingeniería aeronáutica y proyectos de infraestructuras marítimas y gestión del agua. América, África y Asia y en menor importancia Europa son, por este orden, las regiones beneficiarias de los fondos FIEM. Por

su parte, nuestra investigación arroja datos positivos de la eficacia de los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM) en la mejora de las relaciones comerciales y de inversión de España respecto a los países objetivo: Brasil, China, Rusia, México, Estados Unidos India, Argelia, Marruecos, Japón, Corea del Sur, Turquía y los Países del Golfo. Aparte de analizar el buen comportamiento de las exportaciones e inversiones entre España y los países objetivo; abordamos el estudio de la correlación lineal entre las exportaciones, las importaciones, la inversión emitida y recibida entre España y China en el marco del PIDM. Los resultados muestran una correlación positiva muy fuerte entre las exportaciones y las importaciones, así como una correlación alta entre la inversión emitida con las exportaciones. Ello implica que cuanto más se importa de China y cuanto más grande es la inversión española en el gigante asiático, aumentan las exportaciones hacia China. En resumen del examen realizado del PIDM hacia China podemos concluir que se crea una suerte de “círculo virtuoso” que se retroalimenta y que se dirige a la elevación de las relaciones comerciales de España con la economía china, uno de los principales objetivos del PIDM. Otros elementos de diplomacia comercial investigados en la Tesis son los Planes *“España, el Plan Technology for Life”* y *“Made in/Made by Spain”* cuyos objetivos fueron elevar las exportaciones españolas, en especial, de los bienes de alta tecnología. Con todo, y pese al número de empresas españolas beneficiadas (3.000 en el caso del primero de los Planes) su reciente creación (2006 y 2008, respectivamente) impide obtener datos concluyentes sobre la eficacia de los mismos.

Las **regiones españolas** también han dirigido su acción económica hacia la diplomacia comercial a través, entre otros, de la realización de viajes internacionales por parte de los Presidentes Autonómicos y la creación de Oficinas de promoción económica en el exterior. La investigación indica que entre 2000 y 2009 el número de viajes ascendió a 884, con una media anual de 88 viajes al año, de los cuales en una gran mayoría (76%) estuvieron relacionados con acciones de diplomacia económica. Los destinos de los viajes fueron, principalmente, las

instituciones europeas (Comisión y Parlamento Europeo, Comité de las Regiones y las regiones transfronterizas) y países emisores de turistas hacia España (por ejemplo, Reino Unido y Alemania). Respecto a las economías emergentes, los responsables autonómicos han tratado en sus viajes de atraer nuevos inversores y promover la internacionalización del tejido empresarial siendo China uno de los principales destinos. Con todo, estas acciones han sido muy puntuales no pudiendo entorse una estrategia como tal hacia los países emergentes. Respecto a las Oficinas de promoción comercial la investigación (con datos de mes de julio de 2012) podemos concluir que la mayoría de CC.AA, exceptuando Baleares, La Rioja y Navarra, tienen redes de oficinas en el extranjero de endeble estructura, siendo básicamente redes de promotores cuyas funciones pasan por dar apoyo a las empresas que deseen internacionalizarse en los países en los que están localizados. La red exterior se sitúa, fundamentalmente, en las economías emergentes, principalmente en el continente americano y el norte de África, con una creciente presencia en Asia.

Para evitar confusión y el riesgo de dispersión y pérdida de eficacia de las acciones de internacionalización económica, el Gobierno de España creó en 2006 el llamado Comité Interterritorial de Internacionalización (CII). En sus años de existencia, el CII ha promovido como principios de actuación la complementariedad de las actuaciones, la coejecución y la cofinanciación de las actividades promocionales. Más recientemente, y dadas las mayores restricciones presupuestarias las CC.AA han optado por usar la red de Oficinas Económicas y Comerciales (OFECOMES) del MINECO.

Una de las principales aportaciones de la Tesis es la investigación de la relación entre la diplomacia económica y la cooperación al desarrollo (medida por la Ayuda Oficial al Desarrollo-AOD). Los resultados de la investigación, pese a no ser concluyentes, indican una relación positiva, al menos durante los primeros años, entre la AOD y el nivel exportador de la región hacia el país beneficiario de esa AOD.

En la investigación también probamos el activismo de las regiones españolas a la hora de utilizar los cauces de cooperación institucional Gobierno- Regiones, esto es, las Conferencias Sectoriales (CS). Las CS más activas han sido aquellas relacionadas con los asuntos comunitarios: Agricultura y Desarrollo Rural, Pesca y Asuntos Comunitarios, Medio Ambiente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y la Conferencia de Asuntos Relacionados con la UE (CARUE). Finalmente, Conferencias como la CS de Industria han servido para “hacer frente común” en acciones de diplomacia económica entre el Gobierno de España y los Gobiernos regionales ante crisis como la sufrida por el sector del automóvil, actividad que representa más del 5% del PIB y emplea a más de 300.000 personas de CC.AA como Madrid, Aragón, Valencia, Andalucía, Castilla y León, Navarra, País Vasco y Galicia.

Los **municipios** también han centrado sus estrategias de acción económica exterior en la diplomacia comercial. Una de nuestras principales aportaciones a la literatura es la elaboración del “Mapa de Estrategias de Diplomacia Económica Local” que sintetiza las diferentes partes de la acción económica exterior local. Estas son: (a) la planificación estratégica, (b) la cooperación institucional, (c) las acciones horizontales de los planes, (d) seguimiento y balance. Los resultados de la investigación de los casos prácticos demuestran la positiva aportación a la internacionalización de sus intereses económicos y el posicionamiento exterior de las ciudades gracias a estas estrategias de diplomacia económica local. Para lograrlo, los Ayuntamientos no sólo realizan acciones de promoción en el exterior, sino que ponen a disposición, para el caso de la captación de inversiones y la localización de empresas, de los instrumentos de promoción urbanística.



## **5. La definición de una diplomacia económica inclusiva: la colaboración público privada.**

El Estado ha abierto cauces de participación de las empresas en el diseño y la ejecución de la diplomacia económica, reconociendo con ello la existencia de nuevos actores privados, no sólo los entes subestatales, en las relaciones económicas internacionales. Las Fundaciones Consejo (FC) son plataformas de diplomacia económica informal lideradas por el sector privado y respaldadas por el MAEC. Con todo, hay algunos elementos de reflexión para un posible mejor funcionamiento. En primer lugar, la necesaria creación de una FC en sentido inverso (por ejemplo una FC Rusia España): la experiencia demuestra que para las empresas integrantes de los patronatos de las FC estiman más interesante para sus estrategias de diplomacia corporativa el trabajo que realizan las FC en las dos direcciones. De igual forma, la no presencia de las asociaciones representativas de la gran mayoría del tejido empresarial español (PYMES) y la práctica repetición de las grandes empresas en la gran mayoría de patronatos de la FC no deja de ser llamativa. Por supuesto, es importante la presencia de las grandes multinacionales españolas pero en las estrategias de internacionalización ello debe ser, al menos en lo que respecta al sector público, una palanca para “arrastrar” al tejido empresarial español, insistimos, en su mayoría mediano y pequeño, en la estela del camino abierto por las grandes compañías.

Desde el año 2000, el Gobierno español en cooperación con instituciones privadas viene impulsando Estrategias de Marca España. La reciente creación (junio 2012) del Alto Comisionado para la Marca España (ACM-E) responde a una necesidad demandada por el sector vinculado de crear una suerte de “guardián de la marca” que coordine toda la acción exterior vinculada a la Marca España. Su dependencia directa de Presidencia del Gobierno pese a que orgánicamente lo haga del MAEC, su inclusión en el COPEX resultan pasos acertados para la plena operatividad y desempeño eficaz de su labor. Para la economía y

las empresas españolas la creación de una Marca España reconocida, respetada y reconocible es fundamental: la literatura ha demostrado que aquellos países que no cuentan con una Marca definida claramente en el imaginario del consumidor y usuario extranjero, suelen asociarla con sus experiencias con los productos y/o servicios consumidos en el pasado, de compañías provenientes de ese país. La relación inversa también aparece: la imagen difusa de las marcas de las compañías españolas provocan que los consumidores y usuarios de otros países lo asocien con la imagen que del país tengan. Tal es la situación de España, de ahí que sea fundamental la colaboración entre el sector público y privado en las EMP. Sorprendentemente, la literatura ha prestado poca atención a los vínculos entre las EMP y la diplomacia económica, realizando investigaciones más profundas sobre la relación entre la EMP y la diplomacia pública. En la presente investigación abrimos la puerta al estudio de vínculos entre la diplomacia económica y la EMP que debe servir para ulteriores investigaciones en un campo por el momento poco explorado.

6. En la Tesis analizamos los retos que afronta la diplomacia española, también la económica, y que pueden sintetizarse en la necesidad de transformar el Servicio Exterior en una Acción Exterior coherente y concertada entre todos los actores, públicos y privados, con dimensión internacional. La Acción Exterior supondría la coordinación de todos los departamentos con perfil internacional, ya sea dentro del Gobierno de España como con el resto del sector público (CC.AA y EE.LL), como con el sector privado (en el ámbito económico, claramente con el mundo empresarial), y desarrollar estrategias de diplomacia hacia una gobernanza económica más inclusiva, que permita la participación de otras economías (como por ejemplo, la nuestra) ajenas a las tradicionales en los órganos de decisión. La reciente incorporación española al G-20 es un buen ejemplo de lo expuesto. Finalmente, la Acción Exterior debe implicar la unidad de acción en la misión (en la Embajada) entre el Embajador y los consejeros sectoriales dependientes de otros departamentos Ministeriales.

7. En conclusión, la Tesis demuestra la importancia que la promoción y defensa de los intereses económicos ha adquirido en la política exterior española. Con todo, esta no deja de ser una acción económica exterior muy centrada en la diplomacia comercial y las Estrategias Marca País, relegando otros elementos de la diplomacia económica (por ejemplo, la seguridad económica, la energía y la cooperación al desarrollo) sin duda importantes. Resulta en consecuencia necesario concebir una diplomacia económica con márgenes más amplios, que ensanche su horizonte de actuación hacia terrenos como la gobernanza económica global, la seguridad económica, la energía y la sostenibilidad global. Un campo fecundo, aún poco explorado en España, para la acción política y la investigación académica de la diplomacia económica, a la que la presente Tesis ha tratado de realizar una humilde contribución.



## BIBLIOGRAFIA

Albares Bueno, J.M. (2000): La Diplomacia Económica y Comercial. La mediación de la diplomacia en el mercado. Memoria de la Escuela Diplomática, 54 Promoción, Escuela Diplomática, Madrid.

Aldecoa, F. y Keating, M. (1999): Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Sub-National Governments, Edit. Frank Cass, Londres.

Alonso, J.A. y Rodríguez D. (2011): “Comercio Exterior”, en García Delgado, J.L. y Myro, R: Lecciones de Economía Española, pps. 331-346, Edit: Thomson Reuters. Civitas. Madrid.

Amolo, T. (2009): “Some thoughts on Economic Diplomacy and its impact on International Relations”.

Anexo IV, Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, por el que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal.

Anuarios Internacionales del Centro de Estudios y Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB): 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009. Disponibles en [www.cidob.org](http://www.cidob.org)

Asociación Española de las Ciudades de la Cerámica: Acta fundacional, 2008. <http://www.ciudades-ceramica.es>

Asquer, A. (2012): “What is Corporate Diplomacy?”, WP Social Science Research Network, <http://ssrn.com/abstract=2009812>.

Azuélos, M. (2011): “Les évolutions de la diplomatie économique américaine”, pps.2-19, Géoéconomie, Paris.

Barómetro de Economía Urbana, enero 2007. Ayuntamiento de Madrid.

Barston, R. (2006): "Modern Diplomacy". Longman Publishing Group. Londres.

Bassols, R., (1995): "La diplomacia al servicio de la economía", nº 48, Revista Política Exterior, Madrid.

Bauman, Z. (1999): La globalización. Consecuencias humanas. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, México D.F.

Bayne N. y Woolcock S. (2011): The New Economic Diplomacy. Edit: Ashgate, Burlington.

Bergeijk van Peter A.G. y Moons J.V. Selwyn. (2011): "Does Economic Diplomacy Work? A meta analysis on the effect of economic diplomacy on international economic flows".

Berridge, Geoff R., Alan James (2001): A dictionary of Diplomacy, Ed. Palgrave Macmillan, Basingstoke, Paris.

Blank, Y. (2006): "The City and the World". Columbia Journal of International Law, vol. 44. nº 3, psp. 875-939. NY.

BOE. Ministerio de Política Territorial (2009): "Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del reglamento interno de la Conferencia de Presidentes". Nº 305, 19/12/2009. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20388.pdf>

BOE. RD 998/2012 de 28 de junio por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el RD 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior. Nº155.sec.1. Pag. 46129. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2012/06/29/pdfs/BOE-A-2012-8672.pdf>

BOE. Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior.

BOE. Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).

BOE. Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior.

Bonet Ferrer, J.L. (2010): "El Foro de Marcas Renombradas Españolas, una experiencia para la competitividad internacional", Revista Economía Industrial Marca y Competitividad. Ministerio de Economía y Competitividad. <http://www.marcasrenombradas.com/wp-content/uploads/2011/12/JL-BONET-Econom%C3%ADa-Industrial.pdf>

Bonet Madurga (2006): "El modelo Español de Promoción de Exportaciones". Presentación realizada por ACE Asesores de Comercio Exterior, S.L. Washington.

Buzan, Barry (1991): People, states and fear: an agenda for international security studies in the post cold-war era. Edit. Harvester Wheatsheaf, Nueva York.

C-Intereg (2010): "El Comercio Intra e Interregional de Andalucía: 1995-2009). Colección de Informes Autonómicos, CEPEDRE.

C-Intereg (2012): "El comercio intra e interregional de Andalucía, Canarias, Castilla y León, Castilla la Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Comunidad de Madrid, Navarra, OPaís Vasco, La Rioja (1995-2009). Colección Informes Autonómicos, CEPREDE.

Cantero Talavera, F.J. (2007): "Retos del Sector Exterior Español: Hacia una diplomacia económica ampliada e integrada". Memoria de la Escuela Diplomática. MAEC. Madrid.

Casula, C. (2005): "Territorial identities and institutional building: strenghts and weaknesses of EU policies for territorial cooperation in Southern regions". *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 7. Nº 3.

Cerviño J., Rivera, J. (2007): "La globalización de las marcas españolas: liderazgo y notoriedad internacional", La internacionalización de la Empresa Española. Noviembre- Diciembre. Boletín ICE, Madrid.

Cerviño, J. (2010): "Internacionalizarse con marca: un objetivo estratégico para la economía española", Memoria X Aniversario 1999-2009. Foro de Marcas Renombradas Españolas, Madrid.

Cerviño, J., Sánchez, J. y Cubillo, J.M. (2005): "Made in Effect, Competitive Marketing Strategy and Brand Performance: An Empirical Analysis of Spanish Brands", Journal of the American Academy of Business, Vol. 6, no.2.

Chavagneux, C. (1999): "La diplomatie économique: plus seulement une affaire d'États". Pouvoirs, nº 88, 1999. Paris.

Chehabi, H.E. (1995): "The Components of Composite States and the Conduct of Transfederal Relations". Ponencia presentada en la XVI Conferencia Mundial de IPSA, Buenos Aires.

Clingendael Institute (2009): "Economic Diplomacy Beyond 2010: Geo-Economic Challenges of Globalization and Economic Security". Co-organized by the Institute for Social Studies and the Clingendael Institute. La Haya.

Cohn, T. y Smith P. (1996): "Subnational Governments as International Actors". *BC Studies*, no.110.



Colino (2007): “La acción internacional de las CC.AA y su participación en la política exterior española”. Documento de Trabajo, Fundación Alternativas, Madrid.

Comisión Europea. Libro Blanco del Deporte. 2007.

Comité de las Regiones (2009): “Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel”. Dictamen de Iniciativa. 17 y 18 de junio de 2009. Bruselas.

Comparecencia del Presidente de la Asociación de Profesionales de la Carrera Diplomática, Murillo Gómez (2005). Subcomisión para la Reforma del Servicio Exterior, Comisión de Asuntos Exteriores. Congreso de los Diputados. 219/000363/0000.

Comparecencias de los Presidentes del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, Gómez Navarro (2005); y del Presidente de la Asociación de Profesionales de la Carrera Diplomática, Murillo Gómez. Subcomisión para la Reforma del Servicio Exterior, Comisión de Asuntos Exteriores. Congreso de los Diputados.

Conclusiones, FEMP. Seminario (2011): “La Acción Exterior de los Gobiernos Locales, la Internacionalización de las Ciudades”, Madrid.

Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (2006): “Guía de Buenas Prácticas para la Aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la UE”. Adoptada por Acuerdo de la CARUE el 12 de diciembre de 2006 y presentada en la reunión del CM el 15 de diciembre de 2006.

Consejo de la Unión Europea (2009): “Conclusiones de la Presidencia, 11 y 12 de diciembre de 2008”. Consejo Europeo, Bruselas.

Cornago, N. (2010): "On the normalization of Sub-State Diplomacy", pps. 11-36, The Hague Journal of Diplomacy, La Haya.

Criekemans, D. (2010): "Foreign Policy and Diplomacy of the Belgian Regions: Flanders and Wallonia", pps. 11-30, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', La Haya.

Dimitrov/C. Helmenstein/A. Kleissner/B. Moser/J. Schindler (2006): Die makroökonomischen Effekte des Sports in Europa, Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts, Sektion Sport, Wien.

De la Dehesa, G. (2005): "Sinergias entre las Marcas y la imagen y reputación de su país de origen. La importancia Actual de las Marcas". Presidente del CEPR, Centre for Economic Policy Research, Londres. Disponible en [www.guillermodeladehesa.com](http://www.guillermodeladehesa.com)

Diario de Sesiones Congreso de los Diputados. Ministro de Industria, Turismo y Comercio, Miguel Sebastian, comparecencia Congreso de los Diputados en la convalidación del R.D. Ley 4/2011 por el que se crea el Instituto Español de Comercio Exterior.

Duchacek (1990): "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations", Federalism and International Relations, Michelmann and Soldatos, eds. Clarendon Press, Oxford.

Ebenstein, A; Harrison A.; McMillan M y Phillips, S. (2009) "Estimating the impact of trade and offshoring on American workers using the current population surveys". WP. N° 15107. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.

Economía Mundial en Transformación, Edit: Paraninfo.

Economic Assessment of the Stability Programme of Spain (Update of December 2006). ECFIN/50968/07-EN. Bruselas, 20 de marzo de 2007.

Enseñat y Berea (2012): “¿A qué responden las Estrategias de Seguridad Nacional?”. Documento de opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: <http://www.ieee.es>

Eurosport Health: [http://www.eurosporthealth.eu/en/default\\_en.asp](http://www.eurosporthealth.eu/en/default_en.asp) y [http://www.eurosporthealth.eu/en/creaciodiaeuropeu\\_en.asp](http://www.eurosporthealth.eu/en/creaciodiaeuropeu_en.asp)

Fan, Y. (2006): “Nation branding: what is being branded?” *Journal of Vacation Marketing*, 12(1).

Federación Española de Municipios y Provincias (2011): Jornadas “la Acción Exterior de los Gobiernos Locales: La Internacionalización de las Ciudades”. Departamento Relaciones Internacionales FEMP, Madrid. [www.globonet.es](http://www.globonet.es)

Fernández- Otheo, C.M. (2011): “Inversión Exterior Directa”, en García Delgado, J.L. y Myro, R. en *Lecciones de Economía Española*, pps. 347-360, Edición. Thomson Reuters. Civitas. Madrid.

Final Report SIPA Capstone Project (2012). Team: Borchmeyer, S.; El-Rayess S.; Gibson, A.; Kalms, D. Lee, T. O'Brien G.; Ritchie, K.; Tobias, S. bajo la supervisión de Christopher J. Loso de la School of International and Public Affairs, Columbia University. Capstone Project Final Report- Spring 2012.

García de la Cruz, J.M, y Duran Romero, G. (2007): “Sistema Económico Mundial”, Thomson, Madrid.

García de Quevedo Ruíz (2011): “La internacionalización de la empresa española y los instrumentos financieros con apoyo oficial. El nuevo Fondo para la Internacionalización de la Empresa española (FIEM)”, BICE. nº 3011, Madrid.

García Rebollar, A. (2010): “Notas sobre diplomacia económica”, Boletín Económico de ICE, nº 3000. Madrid.

García S. (1996): "La actividad exterior de las entidades políticas subestatales". Revista de Estudios Políticos, 91, Madrid.

Garrigues Walker, A. (2010): "El ejemplo de las Fundaciones Consejo". Revista Miradas al Exterior, MAEC, Madrid.

Gil, S., Llorca, R. y Requena F. (2012): "El impacto de las oficinas regionales de promoción de las exportaciones en los márgenes intensivo y extensivo". Nº 130, Revista del Colegio de Economistas, Madrid.

González Silvestre, E. y Casilda Béjar, R. (2002): "La Marca País como ventaja competitiva. El valor de la Marca España". ICE, Empresas Multinacionales Españolas. Abril-Mayo 2002. Madrid.

Gudjonsson, H. (2005): "Nation Branding". Place Branding 1(3).

Henrikson, A. 2005: "The future of Diplomacy? Five Projective Visions". Clingendael Discussion Paper in Diplomacy. Netherlands Institute of International Relations, La Haya.

Herce, J.A. (2010): "Internacionalización, empleo y modernización de la economía española". Analistas Financieros (AFI) e ICEX. Madrid.

Hocking, B. (1993): "Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multiyareled Diplomacy". Edit. MacMillan.

IGAE (2012): "Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera". Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Iglesias Onofrio, M y Molina Rabadán, D. (2008): "La Estrategia Marca País en la sociedad informacional". Historia Actual Online.

Informe de Prospectiva sobre el Distrito Aeronáutico de Sevilla en el Horizonte 2010. Sevilla Global (2005), Ayuntamiento de Sevilla.

Instituto Español de Estudios Estratégicos (2012): “Análisis comparativo de la Estrategia de Seguridad, una responsabilidad de todos”. Junio 2012. pps. 1-23. [www.ieee.es](http://www.ieee.es).

Intervención del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, Miguel Sebastian, ante empresarios exportadores: “Presentación, un nuevo ICEX al servicio de las empresas”. 6 de junio de 2011, Madrid.

Jayasuriya, K. (2004): “Breaking the ‘Westphalian’ Frame: Regulatory State, Fragmentation, and Diplomacy”, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, La Haya.

Keohane, R. y Nye, J. (1976): “Introduction: The Complex Politics of Canadian-American Interdependence”. Canada and the United States: Transnational and Transgovernmental Relations. Columbia University Press, Nueva York.

Kiilo, T. (2006): “Paradiplomacy and Intergovernmental Relations in the Case of Russian Diaspora Politics”. Public Administration Department, University of Tartu. Russia.

Kishan R. (2000): “Diplomacia Interior”. Capítulo 4. y Capítulo 6. Edit. Manas, Nueva Delhi.

Kölling, M. (2006): “La cooperación económica y las regiones”, Grupo de investigación Governance and the EU. Universidad de Zaragoza, Aragón.

Lecours, A. (2008): “Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World”. Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, La Haya.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.  
<http://www.boe.es/boe/dias/2011/03/05/pdfs/BOE-A-2011-4117.pdf>

Manojlovic M. y Thorheim C. (2007): “Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions”. Netherlands Institute of International Relations. Clingendael, La Haya.

Memoria del FIEM (2011). Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización Ministerio de Economía y Competitividad, Madrid.

Metzl, J. (2001): “Network Diplomacy”. Carnegie Georgetown Journal of International Affairs, Washington.

Milani, C. y Ribeiro, M. (2010): “Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades”. Geopolítica(s). vol.1, Universidad Complutense, Madrid.

Ministerio de Administraciones Públicas (2006): “Reglamentos de las Conferencias Sectoriales Textos Comparados”. Secretaria de Estado de Cooperación Territorial, Colección Administración autonómica, Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2004): “Plan Anual de Cooperación Internacional Española- PACI”.

Ministerio de Industria y Turismo (2011): [La competitividad del sector artesano en España.](http://www.fundesarte.org/wp-content/uploads/2012/05/La-competitividad-del-sector-artesano-en-España.pdf) <http://www.fundesarte.org/wp-content/uploads/2012/05/La-competitividad-del-sector-artesano.pdf>

Ministerio Industria, Comercio y Turismo (MITyC) y el ICEX: “Hacia un nuevo ICEX...”. Febrero 2011, Madrid.

Ministerio Industria, Comercio y Turismo (MITyC) y el ICEX: “Un nuevo ICEX al Servicio de la competitividad empresarial”. Abril 2011. Madrid.

Ministro de Industria, Turismo y Comercio, D. Miguel Sebastián Gascón. Debate de convalidación del RD- Ley 4/2011, de 8 de abril, por el que se crea la Entidad Pública Empresarial “Instituto Español de Comercio Exterior”. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Madrid.

Morata, F. (2005): “la europeización del Estado Autonómico”. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

Morata, F. (2006): “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: el caso de Catalunya”. Universidad de Zaragoza.

Morillas, J. (2000) “La diplomacia económica”. Boletín ICE nº 2664, Madrid.

Morillas, J. (2001): “La diplomacia económica comparada en la globalización. Su organización y sus agentes”. Boletín ICE. nº 2702, Madrid.

Nicholas Bayne y Stephen Woolcock, “The New Economic Diplomacy”. Second Edition, 2011. Global Financial Services, Edit: Ashgate, Burlington.

Noya, J. (2002): “Balance de los estudios sobre la imagen de España”. Informe: Proyecto Marca España. ICEX, Asociación de Directivos de Comunicación, Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Foro de Marcas Renombradas Españolas, Madrid.

Odell, J. (2000). “Negotiating the World Economy”, Cornell University Press, Ithaca, NY.

Ögütcü, M Mehmet y Saner, Raymond. Julio de 2008. EurasiaCritic Magazine.

Ordeix-Rigo, E., y Duarte, J. (2009): “From the Public Diplomacy to Corporate Diplomacy: Increasing Corporation’s Legitimacy and Influence”. *American Behavioral Scientist*, 53.

Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0385+0+DOC+XML+V0//ES>

Pazos Casado, L, Castillo Manzano, J.I., López Valpuesta, L., Castro Nuño, M. (2002): “Análisis económico de la potencialidad del sector aeronáutico sevillano”. Departamento de Teoría Económica y Economía Política. Universidad de Sevilla.

Pedrosa Sanz, R. y Salvador Insúa, J.A. (2003): “El impacto del deporte en la economía: problemas de medición”. Revista Asturiana de Economía. RAE nº 26. Oviedo.

Pérez Calvo (2010):” Estado Autonómico, Unión Europea y mundialización”. Documento de Trabajo 163/2010. Fundación Alternativas, Madrid.

Perlaba Fortuna, R. (2009): “El posicionamiento estratégico de la marca España”. Círculo de Empresarios, Madrid.

Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) (2003): Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) (2007): Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) (2010): Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Plan Director de Cooperación 2009-2014. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Plan Director de Cooperación Española (2005-2008). Ministerio Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Plan Estratégico de Turismo, 2003. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.



Plan Japón 2005-2008. Ayuntamiento de Madrid.

Plan Japón 2008-2011. Ayuntamiento de Madrid.

Pluijm van der, R. (2007): "City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics". Netherlands Institute of International Relations. 'Clingendael', La Haya.

Primault, D. (2001): "La incidencia del deporte sobre el empleo en Francia y en Europa", en Otero Moreno, J.M. (director), Incidencia Económica del deporte, Instituto Andaluz del Deporte, Málaga.

Programas Nacionales de Reforma del Reino de España: 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010. Disponibles en la Web: [www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es)

Proposición no de Ley 162/000816 de 6 de abril de 2011. Serie D. numero 555. Congreso de los Diputados.

Putman, R. D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two Level Games". International Organization, Vol. 42.

Real Decreto 83/2021, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. Artículo 5. apartados 2.1. y 2.2.

Resolución (12/2011) del Consejo Europeo por el que se amplían las sanciones económicas y políticas contra Irán.

Resolución P7\_TA(2011) 0582 del Parlamento Europeo. Por la que se aprueban medidas económicas contra el régimen sirio.

Rodrigues, G. (2008): "Relacoes internacionais federativas no Brasil". Dados, Vol. 51.

Roig Molés, E. (2004): "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2004". Instituto de Derecho Público, Barcelona.

Ruggie, J.G. "international Regimes, Transactions and Change; Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", 1982. International Organization, Vol.36.

Ruiz Robledo, A. (2006): "La presencia de las Comunidades Autónomas en las organizaciones internacionales". Asamblea, Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, Madrid.

Saavedra Torres, J.L. (2012): "El poder blando de la Marca País". Redmarka UIMA, nº 8, pps. 133-148, Universidad de A Coruña - CIECID.

Salarych, E. (2010): "La diplomacia económica como eje de la política exterior española". Revista Miradas al Exterior. MAEC.

Saner, R. y Yiu, L. D.P. (2001): "International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times", Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', La Haya.

Sassen, S. (1991): "The global city. New York, London, Tokyo", University Press, Princeton.

Scholte, J.A. (2000): "Globalisation, Governance and Corporate Citizenship", The Journal of Corporate Citizenship, Issue 1, University of Warwick, UK.

Secretaría de Estado de Comercio Exterior. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comparecencia en la Comisión de Industria, Comercio y Turismo. Mayo, 2010.

Servicios de Estudios La Caixa (2012): "Objetivo superávit: ¿realidad o quimera?". Julio-Agosto 2012. pp. 17-64. [www.lacaixa.comunicacions.com](http://www.lacaixa.comunicacions.com)

Sevilla Global, Ayuntamiento de Sevilla. Memorias Anuales: 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

Sevilla, J. "De nuevo socialismo", 2002. Editorial: Crítica, Madrid.

Skylakakis, T. (2006): "The importance of economic diplomacy". The Bridge. <http://www.brigde-mag.com/magazine>

Soldatos, P. (1990). "An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors". Federalism and International Relations, Michelmann and Soldatos, eds.

Steger, S. (2003): "Corporate Diplomacy: The Strategy for Volatile, Fragmented Business Environment". John Wiley & Sons.

Strange, S. (2000): "States, Firms and Diplomacy". En J.A. Frieden y D.A. Laxe (eds), International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth. Psychology Press.

Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización, Dirección General de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. (2011): "El Fondo para la Internacionalización de la Empresa". 1-31 mayo, 2011, nº 3011, Boletín Económico del ICE, Madrid.

Svetličič, Marjan and Matija Rojec (2002): "The global economy, security, and small states aspiring for NATO membership". en Šabič, Zlatko; Bukowski, Charles (eds.) Small states in the Post-Cold war world, Praeger, Londres.

Szondi, G. (2008): "Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences", Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', La Haya.

Tamames R. y Huertas, B. (2003): "Estructura Económica Internacional". Editorial. Alianza. Madrid.

Tiana, X. (2011): "La UE como plataforma de proyección de las ciudades". Seminario de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP): La Acción Exterior de los Gobiernos Locales, la Internacionalización de las Ciudades, Madrid.

Trujillo, E. (2012): "La diplomacia corporativa, o el arte de las decisiones compartidas". Ediciones Deusto, Madrid.

Ubillos et alia: Temas de Economía Mundial. Edit: Thomson, Madrid.

Udovič, B. (2006): "Economic Security: Large and small states in enlarged European Union". Centre of International Relations, University of Ljubljana. Eslovenia.

Vallespín, F. "El mundo que viene". 2011. Fundación Santander. Coordinado: Daniel Innerarity.

Van Bergeijk Van, Peter A.G., y Moons S. (2011): "Economic Diplomacy and Economic Security".

Van der Pluijm, Rogier. City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics. 2007. Netherlands Institute of International Relations. Clingendael, La Haya.

Van Ham Peter (2001): "The Rise of the Brand State. The postmodern Politics of Image and Reputation". Foreign Affairs, LXXX-5 (septiembre-octubre 2001). 2-6. Disponible en [http://diplomatictraffic.com/nation\\_branding.asp?ID=2](http://diplomatictraffic.com/nation_branding.asp?ID=2)

Vázquez Ulpiano, J. (2012): "Marca País: ¿Estrategia obligatoria para España? Confederación Española de Directivos y Ejecutivos (CEDE). Nº 35, Cuadernos de Gestión del Conocimiento Empresarial, Madrid.

Veenstra, Marie-Lise y Bergeijk van Peter A.G. (2010): "Economic Diplomacy, the Level of Development and Trade". Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', La Haya.

Voir M. Granovetter (1985): "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". Vol. 99, American Journal of Sociology.

Wang, J. (2005): "Localising public diplomacy: The role of sub-national actors in nation branding". Vol.2, Place Branding.

Woolcock, S. (2011): "European Union Economic Diplomacy". Global Financial Series. Edit. Ashgate, Burlington.

Zakaria, F. (1997): "The rise of Illiberal Democracy". Council on Foreign Relations.

Zhimin, C. (2005): "Coastal Provinces and China's Foreign Policy- Making" en Yufan Hao y Lin Su (eds.), Chinas Foreign Maiking: Societal Forces and Chinese American Policy , Edit: Ashgate, Burlinton.

