



Las relaciones económicas entre España y Estados Unidos. ¿Qué importancia tienen los vaivenes Aznar-Zapatero?

Paul Isbell *

Tema: Si bien las relaciones económicas entre España y Estados Unidos posiblemente sigan estando poco desarrolladas, nuestra conclusión provisional es que los vaivenes Aznar-Zapatero en cuanto a la relación política de España con Estados Unidos han demostrado tener un efecto relativamente insignificante en las relaciones económicas entre estos dos países y que lo más probable es que dicho efecto siga siendo mínimo en el futuro

Resumen: La prioridad que el Gobierno de Aznar concedió a unas relaciones políticas bilaterales más estrechas con EEUU suscitó numerosas esperanzas de que los intereses empresariales de España pudieran beneficiarse de las oportunidades resultantes de un mayor desarrollo de las relaciones económicas entre estos dos países. A pesar del hecho de que muchos siguieron mostrándose escépticos con respecto a que unas relaciones más prominentes con Estados Unidos pudiesen tener un efecto positivo concreto en los intereses económicos de España, a finales de 2003 y principios de 2004 los responsables de la formulación de políticas del entorno de Aznar empezaron a desarrollar un plan general para el renacimiento de las relaciones España-EEUU. Sin embargo, los resultados de las elecciones del pasado mes de marzo en España y la posterior retirada de las tropas españolas de Irak comenzaron a deteriorar la atmósfera de optimismo que Aznar había cultivado. Como resultado, muchos han expresado su inquietud de que las recientes controversias políticas entre estos dos Gobiernos, lejos de profundizar los vínculos económicos entre España y EEUU, relativamente débiles, podrían de hecho empezar a amenazar los intereses españoles. No obstante, el vínculo existente entre el estado de las relaciones políticas bilaterales a corto plazo y el curso de las relaciones económicas bilaterales a medio plazo sigue siendo relativamente débil. Una estrategia más sostenible para mejorar las perspectivas de los intereses de España en esta relación económica con EEUU sería una que estuviese basada en una política destinada a transformar la productividad española. Al final, no resulta ni conveniente ni eficaz contemplar las relaciones económicas bilaterales a través del prisma de las relaciones políticas bilaterales entre estos dos países

Análisis: *El argumento económico como justificación del giro de Aznar hacia EEUU*
Desde el verano de 2002, cuando el anterior Presidente del Gobierno español, José María Aznar, representó a la Presidencia de la UE en la reunión del G-8 en Canadá, se ha producido en España un debate creciente en torno a la evolución del peso político y económico del país en el mundo y los posibles vínculos existentes entre el estado de las relaciones políticas de España con EEUU y el curso de las relaciones económicas bilaterales. Más allá de la retórica del Gobierno de Aznar sobre los aspectos morales y de

* Investigador principal, Economía y Comercio Internacional, Real Instituto Elcano

seguridad que justificaban el apoyo de España a la postura estadounidense de intervención en Irak, el anterior Presidente también esgrimió el argumento económico para justificar una relación política cada vez más estrecha con EEUU. Durante el otoño de 2003 y el invierno de 2004 se produjeron intensos análisis en el seno de los círculos políticos e intelectuales de Aznar para ver qué forma podrían adoptar estas relaciones políticas más estrechas con EEUU durante lo que se presumía sería el siguiente mandato del sucesor de Aznar, Mariano Rajoy, y en torno al argumento económico como justificación de un potencial renacimiento de las relaciones España-EEUU.

La foto de las Azores en marzo de 2003 (en la que Aznar aparecía junto a Bush, Blair y Barroso en vísperas de la invasión de Irak) fue la primera prueba concreta, según la visión del anterior Presidente, de que España jugaba de nuevo, después de un largo paréntesis, en la "primera división" internacional. En la práctica, esto suponía romper con la trayectoria tradicional española de política exterior, centrada en la integración europea y donde España operaba como un país de tamaño medio en lo que Aznar concebía como una relación de inferioridad con respecto al centro de gravedad de la UE. Y lo que es más, suponía aspirar a una cooperación mucho más estrecha con Estados Unidos en ámbitos internacionales (como por ejemplo, en América Latina y el Magreb y en aspectos de terrorismo internacional) en los que el Gobierno de Aznar consideraba que no se estaba prestando suficiente atención a los intereses nacionales de España a través de los canales tradicionales de la UE.

Sin embargo, ¿existía un argumento económico independiente que justificase el ambicioso giro de Aznar hacia Estados Unidos? Basta decir que en los círculos políticos e intelectuales cercanos a Aznar se invirtieron múltiples esfuerzos en diseñar un plan general para el futuro de unas relaciones más estrechas entre estos dos países y en desarrollar el argumento político y económico que justificase la puesta en marcha de dicha agenda. Dejando de lado el argumento político (que queda fuera del ámbito de este análisis), el argumento económico que empezaba a tomar forma se parecía a lo que a continuación se expone de manera esquemática.

En primer lugar, aunque España había dado con éxito su primer paso importante en la internacionalización de su economía durante los dos decenios anteriores, la percepción que se tenía era que sus vínculos económicos internacionales, especialmente los importantísimos flujos bancarios y de inversión, seguían estando altamente concentrados en Europa y América Latina. Por otro lado, se estaba empezando a poner remedio al escaso desarrollo de la presencia española en Asia, a través del incipiente Plan Asia desarrollado por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Así, Estados Unidos era el último socio económico importante con el que aún estaba pendiente el intentar alcanzar beneficios mutuos todavía sin explotar.

En segundo lugar, de acuerdo con esta visión, las interacciones de España con la economía estadounidense (la economía nacional individual más grande y dinámica del mundo) y su presencia en la misma seguían muy poco desarrolladas. Las interacciones comerciales y de inversión de España con Estados Unidos presentaban un peso significativamente reducido con respecto tanto a su posición como exportador e inversor neto en la economía mundial como a la relación económica con EEUU de la mayor parte de sus socios en la UE. Las exportaciones a Estados Unidos han supuesto tan sólo el 5% aproximadamente del total español desde mediados de la década de los noventa, y en los últimos años la tendencia ha sido un descenso en dicho porcentaje. Y lo que es más importante, si bien las exportaciones españolas representan en la actualidad más del 2% del total mundial, su cuota en el mercado estadounidense ha venido rondando el 0,5% únicamente (sólo una décima parte del nivel de la de Alemania, una séptima parte de la del Reino Unido, una quinta parte de la de Francia y una cuarta parte de la de Italia). Aunque en la actualidad EEUU es el sexto socio comercial más importante de España,

para Estados Unidos España ocupa el puesto 31. Al mismo tiempo, la media de las inversiones directas de España en EEUU se ha mantenido cercana tan sólo al 6% de las salidas españolas de capital, con un alto grado de volatilidad. Además, los flujos de inversión extranjera directa española en Estados Unidos y sus activos en dicho país se ven superados enormemente por los del Reino Unido, Alemania, Países Bajos y Francia.

Tan sólo el singular flujo de inversión estadounidense en España ha resultado algo más significativo que la relación comercial bilateral o las inversiones españolas en Estados Unidos. Estos flujos de capital han sido también bastante irregulares, si bien en los últimos años las inversiones directas de EEUU en España han oscilado entre el 10% y el 50% de las entradas totales de capital en este país, haciendo de Estados Unidos el inversor nacional individual de mayor tamaño en España desde finales de la década pasada. No obstante, si el elemento de análisis deja de ser los países para pasar a ser bloques económicos regionales, entonces la UE se convierte en el socio económico dominante de España en todos los sentidos, siendo durante la década de los noventa América Latina su otro único rival como destino de las inversiones españolas. Así, para lograr una diversificación más sana y madura de la internacionalización económica de España y sacar provecho de una relación económica bilateral potencialmente beneficiosa pero relativamente sin explotar con Estados Unidos, los analistas del equipo de Aznar alegaron que España debía empezar a perseguir de una forma más activa los vínculos comerciales y de inversión con Estados Unidos.

En tercer lugar, existían una serie de inquietudes y motivos específicos que parecían apuntar en la dirección de perseguir unos vínculos económicos más profundos con Estados Unidos. En el contexto europeo, el Gobierno de Aznar había intentado, aunque con poca determinación, cambiar el rumbo de la economía española para colocarla más firmemente en el bando del denominado “modelo anglosajón” y aspiraba al menos a impulsar un cambio de rumbo similar en el seno de la UE. Así, unas relaciones económicas más estrechas con EEUU parecían tener sentido en el contexto de esta aspiración de converger en términos políticos con las economías anglosajonas. A principios de 2004, Aznar incluso planteó la idea de crear un área de libre comercio entre Estados Unidos y la UE (la Asociación Económica Atlántica) antes de 2015.

Además, quienes propugnaban el nuevo proyecto de Aznar rápidamente identificaron el “mercado hispano” estadounidense, de rápido crecimiento (en la actualidad del mismo tamaño aproximadamente que España en términos de población y poder adquisitivo total), como una posible vía inicial a través de la cual comenzar una mayor interpenetración económica con Estados Unidos. La importancia de la presencia española en América Latina y los vínculos culturales y lingüísticos de la amplia familia hispana fueron concebidos como posibles bazas que jugar en dicha estrategia. Por último, según esta visión, unos vínculos políticos y económicos más estrechos con EEUU podrían beneficiar de forma indirecta a la estabilidad de las economías latinoamericanas (España sigue siendo el primer o segundo inversor nacional individual de mayor tamaño en la mayor parte de estos países) y a las perspectivas futuras de las empresas españolas que operan en lo que históricamente se ha considerado el “patio trasero” político y económico de Estados Unidos, aun cuando los mecanismos de dicha colaboración bilateral y el alcance y la naturaleza concreta de dichos beneficios para los intereses de España en esta zona siguiesen sin estar claros.

En cuarto lugar, dado el escaso desarrollo de los vínculos económicos entre España y Estados Unidos, llegó a postularse en los círculos cercanos a Aznar que una relación política más profunda proporcionaría una ventaja estratégica importante de la que podría beneficiarse la relación económica entre estos dos países. Una mayor colaboración y una mayor empatía política allanarían el camino para los intereses comerciales de España en el mercado estadounidense, especialmente entre los segmentos hispanos de rápido

crecimiento concentrados en el sudeste, Texas y el suroeste del país. Un renacimiento de las relaciones políticas podría incluso llevar a que autoridades públicas y corporativas relevantes en Estados Unidos facilitasen de forma más activa la penetración económica de España en el mercado estadounidense, al menos en los casos en que ello resultase viable y apropiado en el marco de un mercado libre supuestamente abierto y no discriminatorio. Además, dado que la ambición de Aznar de aumentar el perfil de España en el ámbito internacional estaba estrechamente ligada a su inclinación a acercarse aún más a EEUU en términos de política, se creía que la mejora resultante de la imagen de España en Estados Unidos facilitaría una profundización de las relaciones económicas entre estos dos países, tanto en términos de penetración española en EEUU como de una mayor y más duradera atracción de inversiones estadounidenses hacia España.

Así, la conclusión provisional de quienes trabajaban a la sombra de Aznar durante los últimos días de su segundo mandato fue que, independientemente de las inquietudes de seguridad y política internacional subyacentes a su tan alardeado cambio de política exterior, España tenía mucho que ganar desde un punto de vista económico (y relativamente poco que perder) al buscar un auténtico renacimiento de sus relaciones con Estados Unidos, en general, y de profundizar activamente las relaciones económicas bilaterales con dicho país, en particular. De hecho, un elemento clave de este argumento era la hipótesis de que el primer punto facilitaría el segundo en términos concretos, ya que una intensa interpenetración política actuaría como catalizador, provocando la materialización de un nuevo potencial económico.

La crítica del argumento económico como justificación de la política de Aznar con respecto a Estados Unidos

Aunque la crítica de este argumento económico con anterioridad a las elecciones del 14 de marzo tendía a estar aún menos desarrollada que el propio argumento en sí, dicho argumento no quedó sin respuesta. Dicha crítica se fusionó alrededor de un conjunto de aseveraciones, que se exponen a continuación.

En primer lugar, la relación existente entre el estado momentáneo de la relación política y la relación económica bilateral se consideraba demasiado poco sólida (por no decir inexistente) como para poder utilizarla tan siquiera como justificación secundaria de un cambio de política exterior tan importante. La supuesta debilidad de dicha relación quedó resaltada por la presunción de que, en el contexto de una economía cada vez más globalizada, que en la actualidad se desarrollaba siguiendo las líneas liberales propugnadas por el modelo anglosajón, los vínculos económicos sostenibles cada vez serían más inmunes a discriminaciones políticas. Además, la relación económica de España con Estados Unidos estaba relativamente poco desarrollada no porque España hubiese eludido una convergencia de políticas y un acercamiento político manifiesto con EEUU, sino más bien porque España se encontraba más rezagada en la curva de internacionalización económica que la mayor parte de sus socios europeos. Esta situación era un resultado natural (aunque no necesariamente permanente) del hecho de que la economía española (demasiado improductiva y poco sofisticada) siguiese sin alcanzar el nivel de desarrollo necesario como para haber generado ya la densa red de vínculos económicos con Estados Unidos (especialmente en términos de flujos de inversión mutuos) de la que en la actualidad disfrutaban muchos de sus socios europeos.

En segundo lugar, aun cuando se admitiese un débil vínculo entre las relaciones políticas y las relaciones económicas bilaterales, los beneficios económicos de las ambiciones estadounidenses de Aznar eran tan sólo potenciales en el mejor de los casos y seguían estando vagamente definidos, lo cual significaba que fácilmente podían terminar siendo tan sólo ilusorios. Sin embargo, los riesgos potenciales de dicha estrategia para las densas relaciones económicas de España dentro de Europa sí que se percibían como tangibles y mucho más claros, especialmente en el contexto de las negociaciones en

curso sobre el futuro del gobierno económico y político en el seno de una UE más amplia y profunda, por no mencionar los Fondos Europeos que recibe España. Quizá unos vínculos políticos y económicos más estrechos con EEUU no tengan por qué ser excluyentes de los continuados esfuerzos de España por salvaguardar y buscar intereses económicos más vitales y directos en Europa; no obstante, poder conseguir lo primero, haciendo uso de la ventaja estratégica que suponen unas relaciones más estrechas con EEUU, sin dañar lo segundo habría requerido la más ágil y astuta de las diplomacias por parte del Gobierno de Aznar en un momento en el que la política europea de éste era percibida por cada vez más elementos en el corazón de Europa, sobre todo por Francia y Alemania, como obstruccionista, por no decir claramente contenciosa.

En tercer lugar, aun cuando la búsqueda de lazos económicos más profundos con Estados Unidos pueda considerarse una meta constructiva en sí misma (y posiblemente justificada de forma concreta, al menos parcialmente, por el imperativo estratégico de diversificar el patrón de la internacionalización económica española), los críticos de Aznar no la consideraban una prioridad nacional suficientemente vital y urgente como para justificar su uso como una excusa para la persecución de unas relaciones políticas más estrechas con EEUU. Dicho escepticismo se vio reforzado por la percepción generalizada de que el principal componente del renacimiento de las relaciones políticas con EEUU buscado por Aznar consistía en alinear a España con EEUU (y en contra de gran parte de la UE) en un amplio abanico de asuntos de política exterior, a pesar del rechazo general mostrado por una mayoría de los españoles al respecto, y en tratar de conseguir una convergencia de las políticas españolas (si no una convergencia de políticas europea global) con el modelo económico anglosajón, una postura también rechazada por una mayoría tanto de españoles como de europeos.

Por último, las oportunidades económicas concretas identificadas por el Gobierno de Aznar y los *think tanks* de su entorno (principalmente la posibilidad para España de explotar con éxito el mercado hispano de EEUU y el potencial de colaboraciones fructíferas estatales-corporativas entre España y Estados Unidos en América Latina) les parecían a los críticos infructuosas quimeras, en el mejor de los casos, por no decir peligrosas ideas ilusorias. Los hispanos de Estados Unidos siguen siendo un grupo heterogéneo, dominado por los mexicanos que, si bien no presentan ninguna afinidad especial con España, sí que han venido mostrando una tendencia cada vez mayor a la asimilación cultural estadounidense. Además, para los intereses españoles, cada vez más dependientes de los beneficios obtenidos en América Latina (cerca de un 30% del beneficio operativo total de las empresas del IBEX-35, el índice de referencia de los "blue chips" españoles, y cerca del 50% para los mayores inversores españoles) y cada vez más conscientes de sus propios problemas de imagen en la región, el dar la impresión de estar operando en América Latina de la mano de "los yanquis" era una posibilidad verdaderamente delicada.

El "regreso a Europa" de Zapatero y la amenaza para las relaciones económicas entre España y Estados Unidos

Resultaría difícil negar que las relaciones entre España y Estados Unidos han experimentado un cambio importante desde las elecciones generales que tuvieron lugar en España el pasado mes de marzo, al menos a nivel de retórica política. Los primeros ocho meses de Gobierno de Rodríguez Zapatero han estado marcados por recriminaciones mutuas y por una retórica hostil, pública y privada, en los medios de comunicación y entre las clases y comunidades políticas y el público en general.

La primera baja ha sido el esperado renacimiento de las relaciones políticas bilaterales propugnado por Aznar. La victoria del Partido Socialista (PSOE) aparcó, al menos de forma temporal, el proyecto del círculo intelectual de Aznar de transformar e impulsar las relaciones de España con EEUU. Esto se vio confirmado en primer lugar por el

cumplimiento inmediato y contundente por parte de Zapatero de su promesa electoral de retirar las tropas españolas de Irak y posteriormente por la brutal reacción de la prensa estadounidense, reflejo de la actitud (si bien más contenida) de la Administración de Washington. El cambio de rumbo político se vio entonces aparentemente consolidado por el prominente “regreso a Europa” de Zapatero. El deterioro, al menos en la superficie retórica, de las relaciones políticas entre España y Estados Unidos continuó cuando Zapatero sugirió que el resto de los países involucrados en Irak retirasen también sus tropas y cuando el embajador de Estados Unidos en Madrid no compareció en las conmemoraciones oficiales del 12 de octubre.

La sensación de que este deterioro ha alcanzado estratos más profundos que el puramente retórico ha quedado reflejada en la creciente percepción, al menos en España, de que el Gobierno de Zapatero ha sido rehuido deliberada y públicamente por el Presidente Bush y sus círculos cercanos. Además, esta brecha transatlántica entre los dos Gobiernos se ha visto exacerbada por sus vinculaciones con la lucha política nacional entre el Partido Popular (PP) y el PSOE. Mientras que Zapatero y su Gobierno, incluyendo al embajador español en Washington, parecen tener escaso acceso directo a Bush y sus altos cargos (al menos por ahora), el anterior Presidente Aznar y sus asesores siguen disfrutando de un acceso relativamente fácil a los altos cargos estadounidenses e incluso a la Casa Blanca. Los vínculos entre la lucha PP-PSOE a nivel nacional y la brecha existente en la actualidad entre España y Estados Unidos se han vistos complicados aún más por la prominente recepción, por parte del Gobierno socialista, de Hugo Chávez en Madrid y la polémica que rodeó las declaraciones de Miguel Ángel Moratinos, el ministro de Asuntos Exteriores español, de que Aznar había apoyado el intento de golpe de Estado contra Chávez a principios de 2002.

En la actualidad, el temor de aquéllos que abogaron por la política estadounidense de Aznar (y de al menos una notable minoría de la comunidad empresarial española) es que la segunda baja tras las elecciones del 14 de marzo sea la relación económica entre España y Estados Unidos. La principal vía posible por la que puede deteriorarse esta relación es aquella en la que los Gobiernos disponen de la principal capacidad decisoria, sobre todo el área de las adquisiciones públicas y el sector militar. Si bien las ambiciones estadounidenses de suministrar una cantidad mayor de equipos militares a España fueron quedando en buena parte insatisfechas a medida que España buscaba una cooperación cada vez mayor con sus socios europeos en materia de adquisiciones, los defensores de Aznar habían esperado que uno de los resultados indirectos del renacimiento de las relaciones políticas con Estados Unidos fuese la decisión por parte de este último de seguir adelante con los planes previos de invertir más de 150 millones de dólares en la ampliación de la base naval de Rota, compartida por estos dos países. Se esperaba incluso que Estados Unidos terminase por transferir en un momento dado de Nápoles a Rota el cuartel general de la Sexta Flota, un traslado que presumiblemente produciría más beneficios en la economía andaluza de la zona. Semejante traspaso podría también, como consecuencia, suponer la contratación de servicios de mantenimiento de la flota a los astilleros públicos de Izar, que en la actualidad atraviesan graves problemas, lo cual inyectaría nueva liquidez y dinamismo a esta empresa. También se suponía que los efectos del renacimiento de las relaciones con EEUU propugnado por Aznar incluirían un mayor volumen de compras por parte de Estados Unidos a los productores españoles de equipo militar, como por ejemplo la tan comentada compra de aviones a la división española de EADS-CASA por parte de los Guardacostas estadounidenses. En la actualidad, muchas de estas esperanzas (por poco realistas o intangibles que pudiesen ser) parecen estar en duda.

Además, recientemente se han concedido a algunas empresas españolas, como Cintra, importantes proyectos de obras públicas en Estados Unidos. También se esperaba que más empresas españolas se beneficiasen de facilidades, al menos informales, a la hora

de conseguir contratos adicionales y establecer importantes puntos de apoyo en la economía estadounidense como resultado de las relaciones políticas con EEUU, mucho más estrechas, que Aznar y sus seguidores estaban decididos a establecer. Este temor a la pérdida de oportunidades para los intereses españoles en Estados Unidos lleva a la aseveración, probablemente creíble, de que el Gobierno de Zapatero muestra muy escaso interés en el mercado hispano de Estados Unidos como objetivo directo para los intereses empresariales españoles.

El siguiente área de inquietud se concentra en los flujos de inversión recibidos por España procedentes de Estados Unidos, el vínculo más desarrollado en la relación económica entre estos dos países. En los últimos años los flujos de inversión directa extranjera procedentes de EEUU han sido algo volátiles en España, pero han supuesto de forma continuada entre un 10% y un 50% de todos los flujos de inversión directa en nuestro país desde 1997. De hecho, en 2002, los intereses estadounidenses aportaron la mayor inversión directa neta nacional individual en España, lo que supone más de la mitad del total.

Una encuesta realizada a finales de 2003 y principios de 2004 y publicada por la Cámara de Comercio Estadounidense y ESADE el pasado mes marzo reveló un abrumador optimismo por parte de los intereses estadounidenses en España con respecto al futuro de sus negocios en nuestro país, la trayectoria de la economía española y el entorno existente para mayores inversiones. Según la encuesta, un factor, aunque secundario, que contribuía a este prometedor panorama era la percepción favorable que tenían los negocios estadounidenses en España de sus relaciones con los diversos estratos de las administraciones gubernamentales y el funcionamiento de las instituciones relevantes. La encuesta también concluía que las empresas estadounidenses en España generaban un volumen de negocio total equivalente al 7% del PIB español, eran responsables, al menos indirectamente, de emplear a más de 300.000 personas (cerca del 2,2% de todos los empleados en el sector privado) y gastaban más que ningún otro inversor nacional extranjero individual en I+D en nuestro país.

El temor es que dicho entusiasmo se haya visto truncado en la actualidad, haciendo peligrar los niveles de futuros flujos de inversiones estadounidenses en España, especialmente en un entorno en el que muchas otras economías, tanto dentro como fuera de la UE, compiten con una intensidad cada vez mayor por conseguir entradas de IED en sus países. La conclusión provisional sacada por quienes temen un descenso de las inversiones procedentes de EEUU es que los acontecimientos actuales podrían dañar significativamente la economía española. Esta inquietud se concentra en la actualidad entre las empresas españolas más estrechamente ligadas a los intereses estadounidenses. El panorama, al menos a nivel de percepciones e intenciones expresadas, debería aclararse una vez que se publique a principios de 2005 la próxima edición de la encuesta CCE-ESADE, llevada a cabo durante la segunda mitad de 2004.

También se ha expresado preocupación por el hecho de que, lejos de beneficiarse de la en su día tan esperada cooperación con EEUU en América Latina, los intereses empresariales españoles en dicha zona se vayan a convertir ahora en un objetivo explícito de la diplomacia estadounidense. En el campo de las adquisiciones públicas, las obras públicas e incluso otras áreas en las que los gobiernos locales conservan una influencia significativa en las decisiones de inversión y política de precios, el temor es que los intereses españoles cada vez se vean más excluidos y perjudicados por las políticas formales y las actitudes informales de gobiernos que intentan complacer a Washington o al menos están dispuestos a ceder a las presiones hostiles ejercidas por Estados Unidos. Dado que América Latina sigue siendo el destino más accesible para las inversiones españolas fuera de Europa y considerando que el beneficio neto obtenido allí por las empresas españolas representa más del 10% del total español y bastante más del 25%

del de las principales empresas españolas, es comprensible que existan ciertos temores en este terreno.

Pero, ¿realmente hay algo importante que temer a largo plazo?

A pesar de todo lo dicho anteriormente, existen motivos para mostrarse escéptico acerca del hecho de que el reciente deterioro de las relaciones políticas entre España y EEUU vaya a tener algún efecto sustancial y duradero en las relaciones económicas bilaterales entre estos dos países, al menos de una forma que pudiese suponer un problema importante para la economía española. En términos generales, estas posibles nuevas oportunidades para los intereses españoles en EEUU y América Latina, o directamente con el Gobierno estadounidense, derivadas de unas relaciones políticas más estrechas, nunca dispusieron de tiempo suficiente como para materializarse antes de las elecciones de marzo, y la retirada de tropas ordenada por Zapatero dejó fuera de juego de forma inmediata el renacimiento propugnado por Aznar. Así, estos supuestos beneficios futuros siguieron siendo hipotéticos y, como tales, altamente intangibles. De hecho, muchos españoles que operaban en el sector militar seguían teniendo sus dudas (aun antes de las elecciones de marzo) de que la supuesta cercanía política a Washington fuese a reportarles beneficios importantes algún día, lo cual refleja un escepticismo histórico derivado de las reiteradas decepciones experimentadas en España con respecto a los resultados concretos de los acuerdos militares entre estos dos países en épocas pasadas.

De hecho, el acuerdo anteriormente mencionado con EADS-CASA para la venta de aviones a la Guardia Costera estadounidense para su proyecto Deepwater, firmado en febrero de 2004, ha avanzado a un ritmo acelerado sin que las recientes discrepancias entre los Gobiernos español y estadounidense hayan tenido ningún efecto observable. EADS-CASA busca conseguir en la actualidad que el ejército estadounidense le compre otra remesa de aviones, pero aun cuando sus competidores italianos le ganasen la mano a este respecto, lo más probable es que ello se deba al deseo por parte de Estados Unidos de repartir el pastel entre los distintos intereses de sus aliados (ya que los intereses italianos salieron perdiendo con respecto a los españoles en la licitación relativa a Deepwater) más que a un deseo de castigar directamente a España. Además, Cintra acaba de conseguir otro proyecto estadounidense para desarrollar el Corredor TransTexas, lo que sugiere que existe escasa relación entre el malestar de Washington con España y las posibilidades de que gozan las empresas españolas que busquen oportunidades de negocio en Estados Unidos.

Sin embargo, un daño mucho más tangible para la economía española vendría de un descenso potencialmente sostenido de los flujos de IED estadounidense en España. Pero existen motivos más que suficientes para dudar que la mayor parte de las decisiones que puedan afectar a estas inversiones vayan a verse influenciadas más que mínimamente por la brecha actual en las relaciones políticas entre estos dos países. Los principales factores que afectan a estas decisiones siguen siendo percepciones acerca del rendimiento relativo de la economía española y la evolución de los fundamentos que subyacen al mismo. Incluso la encuesta CCE-ESADE menciona las relaciones empresariales de Estados Unidos con el Gobierno tan sólo como un factor secundario, y no existe indicio alguno de que el Gobierno de Zapatero tenga intenciones de traducir las discrepancias actuales con EEUU en materia de política exterior en una política de discriminación de los intereses empresariales estadounidenses en España.

Por el contrario, lo más probable es que el Gobierno actual mantenga el tono de las relaciones administrativas con las empresas estadounidenses establecidas previamente en España y continúe acogiendo y fomentando los intereses estadounidenses en España. Señal indirecta de ello fue una declaración realizada por Moratinos, ante las crecientes afirmaciones de que el enfrentamiento del Gobierno con EEUU dañaría las

relaciones económicas con el mismo, en la que afirmaba que el comercio entre estos dos países había de hecho aumentado ligeramente a lo largo de 2004 tras haber descendido en los años anteriores, durante el apogeo de la política estadounidense de Aznar. Semejante declaración pretendía presentar nuevas pruebas de que la relación económica con Estados Unidos funcionaba mayoritariamente de forma independiente a la política exterior. Si bien dichas pruebas no pueden considerarse exactamente profundas, ya que excluyen los flujos de inversión y siguen siendo demasiado a corto plazo, sí que apuntan al hecho de que el Gobierno considera independientes la relación política y económica con EEUU, al menos en mayor medida que el anterior Gobierno de José María Aznar.

Así, esto deja la decisión en manos de las empresas estadounidenses que operan en España. Además no es probable que inquietudes políticas puramente ideológicas y probablemente pasajeras vayan a afectar de forma fundamental a las decisiones de éstas. Tampoco está claro que nuevas empresas, en la actualidad no presentes en España, vayan a rehuir el mercado español por motivos políticos, en gran parte de política exterior. Además, a pesar de las recientes entradas de inversión estadounidense en España, no es probable que este incremento de las inversiones estadounidenses haya tenido algo que ver con las relaciones políticas bilaterales. Es bastante más probable que los motivos deban buscarse en inquietudes más elementales, incluyendo la evolución de los tipos de cambio y las estrategias corporativas a nivel mundial, el rendimiento esperado y la evolución política de la economía española y el entorno económico y comercial de lugares de inversión alternativos.

Cabe destacar además que aun cuando disminuyese el nivel de IED estadounidense en España en términos absolutos o relativos en 2004, no se deberían sacar conclusiones precipitadas y decidir que esto se debe a lo que se considera un deterioro de las relaciones políticas. En primer lugar, si bien la inversión estadounidense ha adquirido más importancia en los últimos años, también ha experimentado un alto grado de volatilidad. Según el Ministerio de Economía español, las IED efectivas de Estados Unidos en España alcanzaron aproximadamente la cifra de 1.000 millones de euros en 1998 (el 12% del total de las entradas de capital en España), 8.500 millones en 1999 (45%), 11.400 millones en 2000 (29%), 4.800 millones en 2001 (14%), 15.900 millones en 2002 (51%) y 5.200 millones en 2003 (31%). Si precisamente las entradas de capital cayeron en picado en 2003, momento de apogeo de las relaciones Aznar-Bush, entonces claramente cualquier variación que se produzca en 2004 no debería atribuirse a las relaciones políticas, sino más bien a otros factores distintos que afectan a los flujos de IED de forma global. Además, la encuesta CCE-ESADE mostró de hecho que, a finales de 2003, el 86% de las empresas estadounidenses que operaban en España no tenían nuevos planes significativos de inversión para el futuro inmediato, lo que sugiere que cualquier descenso de las entradas de capital estadounidenses en 2004 provendría de decisiones comerciales tomadas *antes* del cambio de Gobierno que se produjo en España.

De hecho, la UNCTAD estima que los flujos totales de IED hacia España han descendido de 26.000 millones de dólares en 2003 a 6.000 millones en 2004. Sin embargo, no solo han descendido los flujos EEUU, sino también de los demás países de origen, incluyendo los que también han irritado a Washington. Dado que el descenso en los flujos de inversión hacia España el año pasado ha sido universal, es muy tenue el argumento de que la caída en IED estadounidense se debe al deterioro en la relación política mientras que los descensos provenientes de otros países se deben a otros factores económicos.

La importancia relativa de las inversiones estadounidenses actuales también debería verse desde una perspectiva más apropiada. Es cierto que la actividad comercial estadounidense en España es realmente significativa, pero no abrumadora. Un estudio realizado recientemente por el Consejo Empresarial Estadounidense en España desveló

que, si bien las empresas estadounidenses en España representan cerca del 5% del gasto español total en I+D (casi el 10% del total de inversiones españolas *privadas* en I+D) y cerca del 8% del valor añadido bruto del sector manufacturero, las empresas estadounidenses aportan tan sólo un 1,8% del valor añadido bruto *total* de la economía española y poseen menos de un 1,4% del *stock* neto de capital español.

Por último, no resulta probable que el vaivén Aznar-Zapatero en las relaciones con EEUU pueda llegar nunca a afectar significativamente a la posición de España en América Latina. Al menos resulta poco creíble argüir que los intereses españoles tengan motivos importantes de temor como resultado de una hipotética venganza diplomática de Estados Unidos. En primer lugar, la mayor parte de las IED españolas siguen concentradas en Sudamérica, donde Estados Unidos ha perdido influencia directa con los Gobiernos de Venezuela, Brasil y Argentina y, en segundo lugar, las empresas estadounidenses y españolas de la región han desarrollado un patrón distinto de intereses y dependencias relativas: las primeras se concentran en el sector manufacturero, buscando mano de obra barata para producir con vistas a exportar y con una menor vulnerabilidad a las ralentizaciones o inestabilidades a nivel nacional, mientras que las segundas se han concentrado en el sector servicios y dependen de la evolución económica de los mercados nacionales. La institución con el mayor grado de influencia individual en la estabilidad macroeconómica de la región es el FMI cuyo director gerente, Rodrigo Rato, es español y mantiene lazos históricos con las principales empresas españolas presentes en América Latina. Sería improbable que fuera a actuar en colusión con una política estadounidense de clara hostilidad hacia los intereses españoles en la región. Por último, resulta poco probable que incluso Chile y México, donde la influencia estadounidense sigue siendo fuerte y donde las ambiciones españolas cada vez son mayores, vayan a perjudicar de forma activa los intereses de España a petición de Estados Unidos. Ambos países se mostraron más que capaces de resistir las presiones estadounidenses durante los debates sobre Irak del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En aquel caso concreto España se unió a Estados Unidos en la presión a ambos países para conseguir su apoyo en la cuestión de Irak; el hecho de que no lo consiguieran sugiere que la estrategia de Aznar para mejorar el escenario de lo que se consideraban intereses para España mediante una mayor colaboración con Estados Unidos en la región era, cuanto menos, discutible.

Claramente, debe realizarse un estudio en mayor profundidad acerca del posible nuevo rumbo de las relaciones económicas España-EEUU y su consiguiente impacto en la economía española (el Real Instituto Elcano ha comenzado de hecho un estudio sobre esta cuestión que será elaborado por William Chislett, antiguo corresponsal del *Times* y el *Financial Times*). No obstante, la conclusión provisional a la que se llega aquí es que la relación económica de España con Estados Unidos (a largo plazo por su propia naturaleza) es ampliamente independiente del estado a corto plazo de la relación política entre estos dos países. Para que los intereses empresariales estadounidenses rehuyesen la economía española las relaciones España-EEUU tendrían que deteriorarse hasta tal punto que España fuese considerada una nación paria, y aun así, hasta las naciones parias siguen atrayendo intereses estadounidenses por motivos económicos. En cualquier caso, se debería evitar ciertamente observar la relación económica bilateral entre estos dos países a través del prisma de la relación política existente entre los mismos.

De hecho, si el objetivo es continuar proyectando la economía española en un mercado mundial cada vez más integrado y si unos mayores vínculos económicos con Estados Unidos constituyen *una* de las estrategias todavía por seguir, la internacionalización económica debería enfocarse en el contexto de la política económica global de España, no envuelta en un cambio brusco e impopular de la trayectoria de política exterior, y emplearse como argumento secundario para intentar justificar dicho curso. Si una única

estrategia pudiese establecer unas bases sostenibles para una internacionalización económica mayor y más equilibrada, ésta debería ser una que buscara conducir a España a una revolución de productividad.

Sólo esto permitiría a España completar con éxito su transición, aún sin terminar, desde la autarquía y el estancamiento de principios del período de Franco hasta una economía de mercado dinámica, basada en la productividad y sofisticada, capaz de permanecer afianzada en el núcleo más avanzado de la economía mundial. Semejante conclusión es especialmente relevante para las relaciones económicas entre España y Estados Unidos, en las que el aumento de la productividad no sólo facilitaría la penetración de España en el mercado estadounidense sino que además haría de España un lugar cada vez más atractivo para las inversiones directas de EEUU, especialmente en el sector manufacturero, que, hasta la fecha, sigue siendo el vínculo individual más importante en estas relaciones bilaterales. Por el contrario, depender de un débil efecto resultante de unas relaciones políticas más estrechas probablemente no produjese por sí solo ningún beneficio duradero, especialmente en una economía mundial que se globaliza con rapidez y que cada vez está más expuesta a fuertes presiones (siendo incluso capaz de generarlas) en pro de la reestructuración industrial y la deslocalización.

Aun así, a pesar del aparente éxito de la política económica de Aznar (una de las pocas áreas de política respecto a las cuales se ha producido un consenso nacional más amplio) por lo que respecta al aspecto clave de la productividad, en realidad no puede atribuírsele ninguno en concreto. De hecho, puede incluso llegarse a acusar al Gobierno de Aznar de descuido estratégico. Los niveles de productividad de la mano de obra en relación con los de la UE no variaron significativamente durante los últimos ocho años de Gobierno (permaneciendo en torno al 80% de la media de la Europa de los 15), mientras que el crecimiento en la productividad de la mano de obra disminuyó (desde un 1,85% de media anual desde 1975 hasta tan sólo un 0,85% anual durante el período de Aznar). Y lo que resulta más significativo, la tasa de crecimiento del importantísimo Índice de Productividad total de los Factores se desplomó hasta llegar casi al estancamiento durante el mandato de Aznar (desde cerca del 1% de media anual desde 1975 hasta un 0,5% durante el período de Aznar), quedando su nivel en el 85% de la media de la Europa de los 15 y muy por debajo de la de Estados Unidos.

No obstante, el regreso a unos aumentos dinámicos de la productividad (basados en unas mejores técnicas de gestión, marketing y distribución, junto con un ascenso en la cadena de valor añadido basado en el conocimiento y la innovación) será la clave no sólo de una continua atracción de IED (procedente tanto de EEUU como de otros países) en un mercado mundial cada vez más competitivo, sino también la clave para la capacidad de los intereses españoles de penetrar con éxito en mercados nuevos y más difíciles, ya sea en Asia o en Norteamérica.

Éste es un objetivo al que el Gobierno actual afirma al menos otorgar alta prioridad, lo cual ha quedado plasmado con el énfasis que Miguel Sebastián, el principal asesor económico de Zapatero, ha puesto en las mejoras de la productividad. No obstante, esto no será tarea fácil, y los resultados no se apreciarán a corto plazo, ni aun en el mejor de los casos. Pero es un objetivo que España debe perseguir, bajo cualquier circunstancia. Por el contrario, el “renacimiento” propugnado por Aznar en las relaciones con EEUU, independientemente de cualquier posible mérito concreto, fue siempre tan sólo una de las posibles opciones de entre las muchas existentes.

Conclusión: Unas relaciones políticas bilaterales más estrechas, con un país o con otro, especialmente a corto plazo, pueden tener su efecto en las realidades económicas, pero sólo de forma marginal, y normalmente entre intereses muy estrechamente definidos. Además, en la medida en que dicho efecto fuese lo suficientemente significativo como

para poder ser ampliamente apreciado, sería una peligrosa señal de que la integración de la economía mundial no se está desarrollando siguiendo las líneas liberales de apertura y no discriminación que el modelo anglosajón afirma defender. Dicho efecto en las relaciones económicas de las relaciones políticas bilaterales también tienen que valorarse teniendo en cuenta el posible impacto económico que se derivaría del correspondiente deterioro de las relaciones políticas con otros países europeos, especialmente Francia y Alemania.

Mucho más importante para las realidades económicas en general y las relaciones económicas bilaterales en particular serían las perspectivas de crecimiento de España y el rumbo de la política económica general, al menos en relación con otros socios económicos de Estados Unidos, así como la evolución de la productividad y la competitividad españolas. El grupo de políticas más importante para que se mantengan la solidez y el equilibrio de la internacionalización económica en España serán así, por mucho que a algunos esto les parezca contrario al sentido común, reformas de política económica interior diseñadas a aumentar la productividad de los sectores económicos clave de forma sostenida.

Esto no significa dar un sello de aprobación al rumbo que las relaciones políticas España-EEUU parecen haber tomado como resultado de, primero, el coqueteo Aznar-Bush y, en la actualidad, la aparente frialdad Zapatero-Bush. Con todo, las relaciones económicas bilaterales se deberían tan sólo ver afectadas de forma marginal. El esperar un deterioro notable de las relaciones económicas sólo sería coherente con una completa interrupción de las relaciones políticas a largo plazo, algo que claramente no está en el guión, algo que, hoy por hoy, nos arriesgaríamos a afirmar, de forma provisional, independientemente de la naturaleza en ocasiones visceral de las críticas al Gobierno de Zapatero tanto en España como en Estados Unidos. En cualquier caso, no defendemos contemplar las relaciones económicas bilaterales a través del prisma de las relaciones políticas entre estos dos países.

Paul Isbell

Investigador principal, Economía y Comercio Internacional, Real Instituto Elcano