
22.05.2024

La Unión Europea y España frente a los nuevos desafíos globales

Clausura de la “VII Jornada de Investigación en Internacionalización”

Universidad Nebrija, Madrid

Ángel Gavilán

Director General de Economía y Estadística

Permítanme comenzar agradeciendo a los profesores Gonzalo Solana y Rafael Myro por su amable invitación a clausurar esta conferencia, y por la excelente y fructífera colaboración que venimos desarrollando con ellos desde el Banco de España en los últimos años. En esta “VII Jornada de Investigación en Internacionalización” habéis discutido, en distintas sesiones, temas del máximo interés para nosotros, entre los que destacaría las cuestiones relacionadas con las cadenas globales de valor, la fragmentación geopolítica, la política comercial y de atracción de inversiones, y la transmisión de las crisis soberanas y cambiarias a la economía real. En esta intervención permitidme que comparta algunas reflexiones sobre el grado de exposición de España y de la Unión Europea (UE) ante algunos de los considerables desafíos globales que condicionan la coyuntura económica actual. Por más que mucha de la evidencia a la que haré referencia es bien conocida, sigue resultando importante incidir en ella, para entender las fortalezas y debilidades de nuestra economía, y cómo España y la UE podrían navegar en el complejo contexto económico y geopolítico actual.

Como saben, el marco de relaciones multilaterales que ha regido las relaciones internacionales en las últimas décadas se está viendo obstaculizado, de manera creciente, por consideraciones de carácter geopolítico¹. En particular, el multilateralismo y sus instituciones están siendo reemplazados, cada vez más, por la regionalización y los acuerdos comerciales bilaterales. Estas tendencias están afectando a los principales socios económicos de la UE y, singularmente, a Estados Unidos y China.

Europa afronta este nuevo entorno con una economía muy abierta e integrada en los flujos globales de comercio e inversión.

- La apertura comercial de la UE es mayor que la de las principales potencias económicas globales. Además, el peso de las exportaciones e importaciones en el PIB ha venido aumentando en la UE de forma sostenida tras la gran crisis financiera, mientras que ha bajado acusadamente en China —por la mayor reorientación de su economía hacia el mercado doméstico— y se ha ralentizado en los EEUU. [Transparencia 2, gráfico de la izquierda]
- En el ámbito financiero, la UE también se encuentra fuertemente integrada en los flujos internacionales de capitales, con una posición inversora bruta (activos más pasivos en el PIB) mayor que la de los EEUU y China. [Transparencia 2, gráfico de la derecha]

Por su parte, la economía española ha experimentado un proceso de notable internacionalización en los últimos quince años.

- España ha elevado la participación de las exportaciones en el PIB a casi el 40% en 2023, en torno a 13 pp por encima de la registrada en 2008. Es importante señalar que este porcentaje es superior al que presentan algunas de las grandes economías de la zona del euro, como Italia o Francia. [Transparencia 3, gráfico de la izquierda]
- El buen desempeño de las exportaciones españolas en este periodo [Transparencia 3, gráfico de la derecha] se debería, como hemos venido destacando en distintos informes

¹ Véase Ioannou, D. y J. Pérez (coord.) (2023). “[The EU's Open Strategic Autonomy from a Central Banking Perspective. Challenges to the Monetary Policy Landscape from a Changing Geopolitical Environment](#)”. ECB Occasional Paper n. 311.

del Banco de España, al aumento sostenido del número de empresas que exportan con regularidad, así como a la mejora de la competitividad vía costes, entre otros factores.

- En este sentido, destaca el dinamismo de las exportaciones de bienes, lideradas por los sectores de semi-manufacturas, bienes de equipo, alimentación y sector del automóvil. Las exportaciones de servicios también han evolucionado positivamente en este período. No solo de servicios turísticos, donde España se sitúa como la segunda potencia internacional en llegadas y gasto de los viajeros foráneos, —como hemos destacado en un Artículo de Boletín reciente²—, sino también de servicios no turísticos, por ejemplo, de los relacionados con el transporte y con las actividades profesionales y técnicas.
- El reposicionamiento estratégico de las exportaciones españolas se ha traducido también en una mayor diversificación de los países de destino. Así, aunque más de la mitad de las exportaciones de mercancías se dirigen a la zona del euro, estas han perdido cierto peso en los últimos años en favor de destinos fuera del área del euro y de la UE.

El elevado grado de apertura comercial exterior ha sido una de las principales fuentes de crecimiento y de prosperidad para la economía española y europea en los últimos años. No obstante, los acontecimientos más recientes —entre otros, la pandemia del Covid-19 y la crisis energética— han puesto de manifiesto algunos de los riesgos potenciales que se derivan de estas dependencias comerciales. En particular, una elevada concentración de las importaciones en unos pocos proveedores externos, que terminan teniendo una posición dominante en los aprovisionamientos de determinados productos, puede acabar siendo una fuente de vulnerabilidad frente a perturbaciones externas, sobre todo en el caso de que se trate de productos difíciles de sustituir con producción doméstica o con otros proveedores. Además, las tensiones geopolíticas amplifican los riesgos de suministro si llevan a episodios de confrontación que se traduzcan en sanciones y restricciones al comercio.

En este sentido, a pesar de que el tamaño y la salud del mercado interno de la UE contribuye a moderar la vulnerabilidad de los Estados Miembros ante el riesgo de interrupciones bruscas de los flujos de importación, cabe destacar dos aspectos.

- En primer lugar, que, para el país medio de la UE, las importaciones extra-comunitarias están sensiblemente menos diversificadas que las intra-comunitarias. [Transparencia 4, gráfico de la izquierda]
- En segundo lugar, que, contemplando la UE en su conjunto (como un solo país) y considerando solo las importaciones extra-comunitarias, los proveedores “del bloque Este”³ representan, conjuntamente, el socio comercial más destacado de la UE en términos de concentración de las importaciones. [Transparencia 4, gráfico de la derecha]

² Véase Jiménez-García, B. y C. García Esteban (2024), “[La reciente diversificación de los flujos turísticos internacionales hacia España](#)”, Boletín Económico del Banco de España, 2024/T2.

³ La división de países en bloques geopolíticos sigue la clasificación del informe del IRC Trade Expert Network, “Navigating a fragmenting global trading system. Some lessons for central banks.” (de próxima aparición). Esta clasificación se basa en el índice geopolítico de [den Besten et al. \(2023\)](#) que utiliza el historial de sanciones, importaciones de bienes militares, votaciones en la ONU y préstamos oficiales de China. Para los países no disponibles en den Besten et al (2023) se utiliza un índice de asignación geopolítica similar, producido por Capital Economics.

Dentro de ese bloque “del Este”, China es el principal origen de las importaciones de bienes extra-comunitarias, tanto para España y como para la UE, con una cuota del 20% aproximadamente. Además, las importaciones extra-comunitarias de bienes de España y la UE tienen un alto grado de concentración en China [Transparencia 5, gráfico de la izquierda]. Esto refleja el hecho de que China tiene una posición dominante en muchas de las categorías de productos que importan España y la UE. En este gráfico se aprecia también la gran diferencia en términos de concentración con respecto al segundo proveedor más importante de España y de la UE, que son los Estados Unidos⁴.

China ostenta un papel aún más importante cuando se consideran las importaciones de productos de “alta dependencia” [Transparencia 5, gráfico de la derecha]. Estos productos, de acuerdo con la definición de la Comisión Europea, son aquellos cuyas importaciones están no solo fuertemente concentradas, sino que también son difíciles de sustituir⁵. El gráfico de la derecha muestra que el porcentaje que suponen las importaciones de este tipo provenientes de China asciende a un tercio del total en el caso de España y a la mitad en el caso de la UE.

Las dependencias de España y de la UE son muy relevantes en determinados productos que son vitales para las transiciones energética y digital. En este sentido, la Comisión Europea identifica algunas “materias primas estratégicas”⁶, que están caracterizadas por un elevado riesgo de aprovisionamiento y que son, al mismo tiempo, insumos imprescindibles para la fabricación de tecnologías clave, como las digitales, aeroespaciales y de defensa, así como las relacionadas con las energías renovables. Pues bien, para estas materias primas estratégicas, destaca la elevada concentración de las importaciones de boro, magnesio, cobalto, bismuto y manganeso, minerales de especial relevancia en la fabricación de baterías de litio, turbinas de viento, paneles fotovoltaicos, ordenadores y componentes de ingeniería robótica [Transparencia 6, gráfico de la izquierda]. China es el mayor proveedor de varios de estos minerales. Como se puede apreciar en el gráfico, las importaciones de estas materias primas críticas exhiben, en la mayoría de los casos, una concentración igual o superior en España frente a la del conjunto de la UE.

La UE y España tienen también dependencias en otras categorías de productos esenciales para el proceso de digitalización, como los semiconductores y otros productos de alta tecnología [Transparencia 6, gráfico de la derecha]. China presenta una posición dominante en estas categorías de productos. Destacan, sobre todo, las altas concentraciones en el caso de España, cuyas importaciones extra-comunitarias de

⁴ Véase Balteanu, I., Schmidt, K. y Viani, F. (de próxima publicación). “Trade dependencies and import prices”.

⁵ Véase Ioannou, D. y Pérez, J. (coord.) (2023). “[The EU's Open Strategic Autonomy from a Central Banking Perspective. Challenges to the Monetary Policy Landscape from a Changing Geopolitical Environment](#)”. ECB Occasional Paper n.311.

⁶ Véase Comisión Europea (2023). “[Study on the critical raw materials for the EU 2023](#)”.

semiconductores y productos de alta tecnología están fuertemente concentradas en China⁷.

Dada la importancia de China como socio comercial para la economía europea, el Banco de España y los bancos centrales de Italia y Alemania han realizado una encuesta armonizada a las empresas de sus países, para entender mejor el grado de dependencia de estas frente a los insumos provenientes de aquel país⁸. En particular, la encuesta incide en el concepto de dependencia de “insumos críticos” —es decir, aquellos inputs sin los que la actividad de una empresa se vería afectada sustancialmente en caso de una interrupción abrupta en el suministro—. Los resultados de esta encuesta revelan que alrededor del 20% de las empresas manufactureras españolas e italianas importan inputs críticos de China [Transparencia 7, gráfico de la izquierda], porcentaje que aumenta a casi un tercio del total en el caso de Alemania. La gran mayoría de estas empresas declaran que sería difícil o muy difícil sustituir estos insumos críticos en caso de interrupciones de suministro.

Además, a las empresas que importan inputs críticos de China, se les pregunta sobre sus estrategias para reducir su dependencia. En España, solo un 22% de las empresas encuestadas responde que ha tomado alguna medida de diversificación o de sustitución de proveedores, mientras que un 27% adicional, si bien aún no ha tomado medidas, está considerando tomarlas [Transparencia 7, gráfico del centro]. El patrón es similar en Italia, mientras que las empresas alemanas son más activas, ascendiendo al 40% las que ya han implementado medidas concretas. De entre las medidas adoptadas por las empresas de los tres países, destaca la búsqueda de proveedores alternativos dentro de la UE [Transparencia 7, gráfico de la derecha].

Por su parte, el Banco Central Europeo también ha realizado una encuesta con preguntas parecidas entre las grandes empresas multinacionales con operaciones en la UE⁹. Los resultados muestran que más del 75% de las empresas encuestadas prevé adoptar alguna estrategia de relocalización y/o diversificación de proveedores en los próximos cinco años, frente al 40% que lo hizo en los 5 años anteriores [Transparencia 8, gráfico de la izquierda]. Es interesante observar que el peso de las empresas que se plantean mover parte de su producción a países más alineados “geopolíticamente” en los próximos cinco años se ha multiplicado por cuatro con respecto a los últimos cinco años, mientras que el peso de las empresas que se plantean estrategias de diversificación o “near-shoring” solo se ha duplicado en este mismo periodo. Esto apunta a la creciente importancia de los factores geopolíticos en las decisiones de localización de las empresas multinacionales.

⁷ La posición dominante de China en la categoría de “semiconductores” se debe al alto peso de las importaciones de LEDs en esta categoría, que España importa casi por completo de China. Véase Balteanu, I., Schmidt, K. y Viani, F. (de próxima publicación). “Trade dependencies and import prices”.

⁸ Véase Balteanu I., M. Bottone, D. Ioannou, A. Kuttan, A. Fernandez Cerezo, M. Mancini y R. Morris (2024). “[European firms facing geopolitical risk: evidence from recent Eurosystem surveys](#)”. VoxEU.

⁹ Véase Attinasi, M. G., D. Ioannou, L. Lebastard y R. Morris (2023). “[Global production and supply chain risks: insights from a survey of leading companies](#)”. ECB Economic Bulletin, Issue 7.

Cabe destacar también que, para estas empresas, China representa no solo el principal proveedor de insumos críticos, sino también el principal riesgo para las cadenas globales de suministro de su sector [Transparencia 8, gráfico de la derecha]. Así, más del 60% de las empresas considera que China es el principal riesgo para las cadenas de suministro de su sector, frente a un 10-15% de las empresas que mencionan otros países como Taiwán, India, Turquía o los EEUU.

Al mismo tiempo que un creciente número de empresas se están planteando estrategias para aumentar la resiliencia de sus cadenas de suministros, las autoridades de numerosos países están empezado también a adoptar medidas para reducir las dependencias externas de sus economías. Por ejemplo, algunas de las actuaciones promovidas por el “Inflation Reduction Act” de EEUU y por la agenda de la “Autonomía Estratégica Abierta” de la UE buscan, en grados diferentes, fomentar la producción local de productos considerados “estratégicos”, incentivar la reconfiguración de las cadenas de valor, o introducir mecanismos de supervisión y control de la inversión extranjera directa.

En este contexto, si bien el mundo sigue ampliamente conectado por importantes flujos comerciales y financieros, comienzan a contemplarse —por el momento solo como eventos de riesgo—, distintos escenarios de fragmentación comercial a escala global. En este sentido, las simulaciones del Banco de España¹⁰ sugieren que, en un escenario extremo de fragmentación de la economía mundial en dos bloques, “Este-Oeste”, en el que los aranceles se situaran en niveles similares a los vigentes en la época de la guerra fría, podría producirse una reducción de los flujos comerciales entre los dos bloques del orden del 20-30%, lo que tendría consecuencias significativas en términos de crecimiento económico [Transparencia 9, gráfico de la izquierda]. Estos efectos adversos se verían mitigados, en el caso de los países UE, por su pertenencia al mercado único y por sus vínculos con los otros países del bloque occidental.

Más allá de estos escenarios “extremos”, nuestra encuesta empresarial armonizada muestra que una escalada de las tensiones geopolíticas tendría efectos negativos en la actividad [Transparencia 9, gráfico de la derecha. En particular, alrededor del 40% de las empresas manufactureras italianas y españolas indican que dicho aumento de las tensiones geopolíticas podría incidir negativamente sobre la actividad, un porcentaje que asciende al 75% en el caso de las empresas alemanas. De acuerdo con esta encuesta, el aumento de la incertidumbre es el canal más relevante para las tres economías, lo que implica que el impacto negativo de esta perturbación iría más allá de las empresas directamente expuestas a través del canal comercial¹¹. En este sentido, existe evidencia empírica¹² que apunta a que los bancos privados, expuestos a un aumento de la incertidumbre comercial a través de sus clientes exportadores y/o importadores, tienden a

¹⁰ Véase Campos, R. G., J. Estefanía-Flores, D. Furceri y J. Timini (2023). “[Geopolitical fragmentation and trade](#).” *Journal of Comparative Economics*, 51(4), 1289-1315.

¹¹ Esto es coherente con la literatura que vincula tensiones geopolíticas, incertidumbre y actividad económica. Véanse, por ejemplo, Caldara, D., y M. Iacoviello (2022). “[Measuring geopolitical risk](#).” *American Economic Review*, 112(4), 1194-1225; o Baker, S. R., N. Bloom y S.J. Davis (2016). “[Measuring economic policy uncertainty](#)”. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(4), 1593-1636.

¹² Ricardo C., Di Giovanni, J., Goldberg, L. y Minoiu, C. (2023). “[Banks’ responses to trade uncertainty](#).” *VoxEU*.

reducir los préstamos y a endurecer sus condiciones de financiación para toda la economía, incluso para las empresas no expuestas directamente a las tensiones comerciales.

A las tensiones geopolíticas se suman otros retos, de extraordinario calado, que tanto la UE como España deben abordar sin demora. En particular, es imprescindible seguir avanzando en la reducción de nuestra dependencia energética externa [Transparencia 10, gráfico de la izquierda]. Este uno de los factores por los que se estima que, en el medio plazo, los precios de la energía en la UE se seguirán situando en niveles más altos que en otras regiones globales, como los EEUU¹³, lo que podría tener importantes implicaciones adversas en términos de competitividad.

Pero no se trata solo de los precios de la energía: las nuevas tecnologías, con capacidad para transformar de forma muy significativa los procesos productivos actuales, exigirán un notable esfuerzo en innovación. En este contexto, cabe resaltar que el gasto en I+D de las empresas de la UE es significativamente menor que el de sus principales competidores y, además, esta brecha ha aumentado desde la crisis financiera [Transparencia 10, gráfico de la derecha]. Asimismo, la UE se compara desfavorablemente con sus principales competidores en cuanto al desarrollo de la economía digital¹⁴, la adopción de infraestructuras críticas para el despliegue de las nuevas tecnologías¹⁵, la presencia de ecosistemas de *start-ups*¹⁶, o la presencia de empresas entre las más grandes a escala global.

Otro elemento en el que Europa va por detrás de las otras grandes economías globales es en la capacidad para generar financiación para sus empresas. Permítanme destacar, en este sentido, el menor papel que los mercados financieros juegan en la UE para mitigar las perturbaciones adversas que afectan a la economía, y la escasa profundidad del mercado de capital de riesgo, un vehículo más adecuado que el sector bancario para financiar empresas de alto riesgo y de alto crecimiento.

En este contexto, la UE debería avanzar de manera decidida en distintos frentes.

- **Serían deseables políticas estructurales que favorezcan la integración y la interconexión de los mercados europeos y que refuercen el mercado único.** En particular, el que hubiera menos barreras internas ayudaría a las empresas europeas a alcanzar una escala óptima en el conjunto del mercado interior para poder competir con éxito a nivel global. Como destaca el informe Letta, sobre el futuro del mercado único

¹³ Véase Agencia Internacional de la Energía (2023). "[Electricity Market Report Update. Outlook for 2023 and 2024](#)" y Agencia Internacional de la Energía (2023). "[Medium-Term Gas Report 2023](#)".

¹⁴ Véase Ioannou, D. y Pérez, J. (coord.) (2023). "[The EU's Open Strategic Autonomy from a Central Banking Perspective. Challenges to the Monetary Policy Landscape from a Changing Geopolitical Environment](#)". ECB Occasional Paper n.311.

¹⁵ Véase European Roundtable for Industry (2022). "[European Competitiveness and Industry Benchmarking Report 2022](#)." En 2021, la adopción de la tecnología 5G se situaba por debajo del 20% en la UE, comparado con más del 60% en China y en los EEUU.

¹⁶ Véase Comisión Europea (2022) "[Digital Economy and Society Index \(DESI\) 2022](#)". Entre los diez ecosistemas de start-ups más desarrollados del mundo no figura ninguna ciudad de la UE. La lista está encabezada por ecosistemas de EEUU y Reino Unido.

europeo¹⁷, la profundización del mercado único pasa por otorgar un papel preponderante a las políticas europeas en detrimento de las iniciativas a nivel nacional.

- **Relacionado con lo anterior, al margen de completar la Unión Bancaria, con la construcción de un sistema europeo de garantía de depósitos, resulta imprescindible avanzar en la Unión de los Mercados de Capitales.** Un mercado único de capitales en la UE es clave para fomentar el acceso a la financiación de las empresas europeas más innovadoras, así como para atraer inversión extranjera.
- **En materia de política fiscal, una vez aprobado el nuevo marco de gobernanza económica, resulta fundamental su implementación efectiva y rigurosa, tanto para reforzar la sostenibilidad de las cuentas públicas de los Estados Miembros como la propia credibilidad del proyecto europeo.** En este sentido, las nuevas reglas podrían implicar, en los próximos años, ajustes fiscales significativos en algunos países.
- Por otra parte, muchos de los actuales retos a los que se enfrenta la UE son comunes y, por tanto, requieren acciones conjuntas. En particular, dadas las necesidades de inversión pública en ámbitos como la defensa, las infraestructuras energéticas, la transición ecológica o el apoyo a determinadas industrias consideradas estratégicas, **sería importante introducir un instrumento de financiación común permanente, aplicando las lecciones extraídas del programa temporal NGEU.** Dicho instrumento permitiría financiar proyectos de gran envergadura que proporcionen bienes públicos a escala europea, evitando, al mismo tiempo, un impacto excesivo o desigual de los mismos sobre las finanzas públicas nacionales y un deterioro del mercado único.
- **Asimismo, una capacidad fiscal central podría implementar una orientación fiscal adecuada a nivel agregado para la UEM y, así, asegurar una coordinación óptima de la política monetaria y fiscal.** Esta capacidad debería tener un tamaño adecuado y contar con una financiación suficiente y estable, lo que resultaría crucial para crear un instrumento de estabilización macroeconómica eficaz.

Muchas gracias.

¹⁷ Letta, E. (2024) "[Much more than a Market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens](#)".