

Integración y relaciones exteriores: la experiencia española

● ● ● ● ● ● ● ● ● ● GONZALO ESCRIBANO FRANCÉS*

En 1986 España se adhirió a la Comunidad Económica Europea (CEE), hoy Unión Europea (UE). Con su ingreso en la Comunidad el país ibérico culminó un proceso de modernización económica y política, uno de cuyos objetivos era precisamente la integración en Europa. La modernización económica se inició con la adopción del Plan de Estabilización de 1959, en virtud del cual las políticas económicas intervencionistas y autárquicas seguidas hasta entonces se abandonaron por una liberalización gradual, interna y externa, de la economía española. La modernización política hubo de esperar a la muerte de Francisco Franco, en 1975, tras la cual España transitó hacia la democracia y reconfiguró su política exterior. En este artículo se examinan las transformaciones en las relaciones económicas exteriores de España tras su integración en Europa. No se abordan los cambios económicos internos que dicho proceso acarreo ni las opciones de política económica para afrontarlos; se da por supuesto que los efectos internos de la integración han sido, en términos generales, positivos para España. El objeto de las páginas que siguen es tratar de extraer algunas ideas que puedan ser útiles para las relaciones exteriores de los países que, como España, deseen integrarse en alguna iniciativa regional.

El regionalismo es un fenómeno complejo. En él se confunden objetivos políticos, económicos e, incluso, de seguridad y defensa. Son también relevantes las afinidades o diferencias culturales, la historia y la geografía. En consecuencia, los instrumentos de análisis empleados deben ser de carácter multidisciplinario. Desde una perspectiva económica, la teoría del comercio internacional suele considerar al regionalismo como

un subóptimo frente al multilateralismo. Sin embargo, la literatura económica reciente sobre el tema destaca que si se consideran las variables políticas y de seguridad la integración regional puede convertirse en un óptimo social. Para definir un marco de análisis que permita abordar las múltiples dimensiones del regionalismo, el primer apartado se dedica a identificar algunas relaciones entre la política y la economía en el ámbito internacional y regional. En segundo término, se analizan las transformaciones en las relaciones exteriores españolas. A fin de presentar una visión amplia, las variables económicas que se someten a examen incluyen la distribución geográfica del comercio exterior, de las inversiones extranjeras directas, de la ayuda oficial al desarrollo y de la inmigración. También se aportan datos acerca de la opinión pública española en materia de relaciones exteriores. Finalmente, se recogen algunas de las enseñanzas en materia de relaciones exteriores derivadas de la experiencia española con la integración regional.

LA INTEGRACIÓN REGIONAL: ENTRE LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA

En los dos últimos decenios, los procesos de globalización y regionalización se han consolidado en gran parte del mundo. En la actualidad, el debate entre proteccionismo y librecambio se ha transformado, hasta cierto punto, en una discusión sobre la mejor manera de integrarse a la economía mundial, la cual puede concretarse en un marco multilateral o mediante iniciativas regionales.¹ En la medida en que los retos del

* Profesor del Departamento de Economía Aplicada e Historia Económica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de Madrid <gescribano@cee.uned.es>.

1. J. Bhagwati, D. Greenaway y A. Panagariya, "Trading Preferentially: Theory and Policy", y W. Ethier, "The New Regionalism",

regionalismo se subordinan a los de la globalización, muchos países han elegido la vía regional para integrarse en la economía mundial.² Para la Unión Europea, en palabras de Helmut Kohl, “la respuesta a la globalización es la europeización”. Este elemento de respuesta ha estado también muy presente en el caso español y comprende motivaciones tanto económicas como políticas.

Tres disciplinas se han ocupado del estudio de la integración regional: la economía internacional, la ciencia política y la economía política internacional. El análisis económico se ha concentrado en la dimensión, esencialmente estática, de la economía del bienestar y en algunos aspectos dinámicos, como el comportamiento de la inversión o las economías de escala; los factores políticos que a menudo subyacen en los procesos de integración económica no se han incorporado en el análisis económico hasta fechas recientes. Desde la ciencia política, la literatura sobre relaciones internacionales ha obviado con frecuencia las condiciones económicas necesarias para el éxito de las iniciativas regionales.³ Incluso la creciente literatura de la economía política internacional sobre regionalismo se ha concentrado en los factores locales en vez de abordar las conexiones entre política exterior y economía internacional.⁴

La idea de que el comercio internacional (y en general cualquier transacción económica) genera externalidades políticas positivas se remonta a Kant⁵ y a la obra de los economistas clásicos ingleses. Smith, Ricardo y J.S. Mill rechazaron las políticas mercantilistas tanto en el ámbito de la economía internacional (proteccionismo) como en el de las relaciones internacionales (políticas de poder, *power politics*). Dado su desconocimiento del proceso económico, los mercantilistas asociaron los conceptos de “balanza comercial” y “balanza de poder”, considerando las relaciones exteriores un juego de suma cero.⁶ Estas

ambos en *Economic Journal*, julio de 1998, y A.O. Krueger, “Are Preferential Trading Arrangements Trade-Liberalizing or Protectionist?”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, núm. 4, otoño de 1999.

2. B. Fischer, “Globalisation and the Competitiveness of Regional Blocs”, *Intereconomics*, julio-agosto de 1998.

3. Para una integración de ambos elementos, puede consultarse W. Mattli, *The Logic of Regional Integration*, Cambridge University Press, 1999.

4. Para una revisión reciente y exhaustiva de dicha literatura véase E.D. Mansfield y H.V. Milner, “The New Wave of Regionalism”, *International Organization*, vol. 53, núm. 3, verano de 1999. Un análisis desde la perspectiva de economía política de las diferentes iniciativas regionales se efectúa en un número especial de *Third World Quarterly* (vol. 20, núm. 5, 1999), coordinado por M.H. Marchand, M. Boas y T.M. Shaw.

5. I. Kant, *Sobre la paz perpetua*, 1795. Tecnos, Madrid, 1994. Para una discusión sobre el tema, véase M.W. Doyle, “Liberalism and World Politics”, *American Political Science Review*, vol. 80, núm. 4, diciembre de 1986.

6. J. Viner, “Power versus Plenty as Objectives of Foreign Policy in the 17th and 18th centuries”, 1946. en R.A. Baldwin (ed.), *Key Concepts in International Political Economy*, vol. II, Edward Elgar, Aldershot, 1993.

políticas mercantilistas se han revelado muy resistentes a los desarrollos teóricos posteriores, incorporándose de alguna manera en casi todos los argumentos proteccionistas modernos. En cualquier caso, parece que hay cierto consenso, dictado sobre todo por la experiencia, acerca de que las transacciones internacionales generan externalidades políticas positivas. La renuncia a las políticas de poder y al proteccionismo son, por tanto, una precondition indispensable para llevar a cabo un proceso de integración regional.

En un artículo reciente, Schiff y Winters señalan que al considerar las externalidades en materia de seguridad, los acuerdos regionales pueden constituir un óptimo de bienestar.⁷ Esos autores distinguen tres motivaciones para la conclusión de acuerdos regionales. En primer término, prevenir revueltas internas o incluso la guerra civil; esta estrategia puede apreciarse en los intentos de algunos países del Magreb por alcanzar acuerdos de libre comercio con la Unión Europea que actúen a modo de vacuna frente al fundamentalismo islámico o en la reciente estrategia europea de integrar gradualmente a los Balcanes para reducir las tensiones en la zona. En el caso español, la prioridad política otorgada a la integración en la CEE dejó en segundo plano las tensiones heredadas de la Guerra Civil que podrían haber aflorado tras la muerte del dictador. En segundo término, la integración regional puede suponer una respuesta ante amenazas regionales; los ejemplos más evidentes son la creación del Consejo de Cooperación del Golfo para responder a la hegemonía militar de Irán e Iraq y los esfuerzos de los países del centro y este de Europa por integrarse en la Unión Europea y conjurar la amenaza rusa. Para España, esta motivación no ha sido muy importante, pero su entrada en la OTAN se asoció en buena medida a la adhesión a la CEE; más recientemente, el conflicto de los Balcanes ha impulsado la creación de una identidad europea de defensa. En tercer término, una experiencia histórica de conflictos bélicos o políticos entre países vecinos puede conducirles a un proceso de integración que eleve el costo de oportunidad del conflicto, inhibiendo su aparición; el ejemplo más evidente es la propia creación de la CEE para poner fin a las guerras entre Francia y Alemania, pero también la formación del Mercosur como medio para apaciguar las tensas relaciones entre Argentina y Brasil. Así, las relaciones políticas y económicas entre España y Portugal se han normalizado desde su ingreso en la CEE, al igual que las franco-españolas, por ejemplo en materia de cooperación contra el terrorismo de ETA (siglas en vascuense de País Vasco y Libertad).

En una línea más económica, Fernández y Portes han añadido nuevas ganancias a la lista de beneficios tradicionales de las áreas de libre comercio.⁸ La literatura económica convencional reconocía como sus principales beneficios la creación de comercio, los efectos positivos en la relación real de intercambio, el

7. M. Schiff y L. A. Winters, “Regional Integration as Diplomacy”, *World Bank Economic Review*, vol. 12, núm. 2, mayo de 1998.

8. R. Fernández y J. Portes, “Returns to Regionalism: An Analysis of Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements”, *World Bank Economic Review*, vol. 12, núm. 2, mayo de 1998.

aumento de la competencia, las economías de escala y el crecimiento de la inversión extranjera. Fernández y Portes introducen las ganancias que se reseñan enseguida, ampliadas para abarcar las externalidades políticas, las cuales se ilustran mediante el caso español:

1) La mejora en la congruencia temporal de las políticas económicas y de las reformas políticas. España, por ejemplo, se ha beneficiado de la credibilidad que supuso para sus reformas políticas el ingreso en un club de democracias y más recientemente de la credibilidad otorgada a su política económica por las condiciones de Maastricht.

2) La prevalencia de determinadas condiciones políticas y económicas. Con su ingreso en la CEE España puso de relieve su condición de sistema basado en la economía de mercado con democracia liberal.

3) La de brindar una especie de seguro ante futuras eventualidades. España, por ejemplo, ingresó en condiciones más favorables de las que probablemente se le hubiesen impuesto si su adhesión se hubiera producido con posterioridad a la ampliación al Este de la Unión Europea y, en cualquier caso, desde ésta puede negociar las condiciones de acceso de estos países.

4) La de mejorar la capacidad de negociación frente a terceros países o grupos regionales; en general, este fenómeno se ha plasmado en España en un mayor peso en la arena internacional y más concretamente en una mayor capacidad de negociación, por ejemplo, en las disputas pesqueras con Marruecos o Canadá o en la defensa de su sector agrícola en la pasada Ronda de Uruguay.

5) Desde una perspectiva de economía política, la integración regional puede vencer las resistencias a la liberalización, tanto económica como política, más enconadas cuando se producen de manera unilateral; en el caso español, esto se puede ilustrar por el frecuente recurso a la coartada externa para vencer las objeciones de los grupos de presión, puesto que es la Comisión Europea, y no el propio gobierno, la que asume el costo político de determinadas medidas impopulares.

En otro sentido, Kindleberger ha argumentado que en un entorno global los bienes públicos internacionales no se producirán en cantidad suficiente debido al problema del gorrón:⁹ por ejemplo, sin el liderazgo militar de Estados Unidos, que corrió con la mayor parte de los costos, probablemente no se hubiese producido el ataque militar contra Serbia para impedir la limpieza étnica de los albanos-kosovares (el bien público internacional sería el respeto a los derechos humanos). La solución consistiría en que tales bienes los provea un líder o una potencia hegemónica (caso de un mundo unipolar) o el conjunto de organismos internacionales (caso de un mundo multipolar).¹⁰ Descendiendo al nivel regional, los bienes colectivos pueden

proporcionarlos las potencias regionales o las instituciones supranacionales de carácter regional. En este último caso surgen los procesos de integración.

En la Unión Europea, las instituciones comunitarias se encargan de proveer bienes públicos colectivos, como las normativas comunitarias (en materia de competencia, ambiente, telecomunicaciones y estándares aduaneros o de calidad, entre otras), las redes transeuropeas de transporte y telecomunicaciones o un mercado único, entre muchos otros. Pero, en un sentido más amplio, la integración europea, al inhibir los conflictos bélicos entre estados miembro, también ha proporcionado un bien público internacional: la paz en Europa.

Otra cuestión consiste en delimitar el propio concepto de regionalismo. En general, es posible hablar de áreas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, uniones económicas y monetarias e, incluso, uniones políticas, aunque con frecuencia las iniciativas regionales combinan las características de las figuras mencionadas. Pero lo verdaderamente significativo es el contenido real que se esconde tras dichos términos. Así, se puede hablar de "integración profunda", de "regionalismo abierto" o de "regionalismo virtual".¹¹ Los dos primeros no son antitéticos: la Unión Europea es un ejemplo de integración profunda y relativamente abierta (si se obvia la Política Agrícola Común, PAC). Por otra parte, el regionalismo puede ser tan abierto o tan ambicioso como para considerarlo virtual; muchos de los intentos pasados por alcanzar la integración regional entre países en desarrollo fueron tan superficiales o tan poco realistas que concluyeron como un baile de siglas sin contenido político ni económico. También conviene advertir acerca del concepto de "regionalismo abierto", cuyo atractivo paralelismo intuitivo con la sociedad abierta de Popper es difícil de concretar. En la práctica se debe someter a las exigencias del artículo XXIV del GATT/OMC, que estipula que los acuerdos preferenciales no deben implicar una mayor protección a la previamente vigente.

El corolario de todo lo anterior es que el regionalismo tiene implicaciones políticas y económicas cuyo análisis por separado resulta empobrecedor. En la medida en que economía y política interaccionan, el regionalismo entraña una modificación del contexto exterior de los países que lo adoptan. La cuestión estriba en ver si la integración regional y sus beneficios se producen a expensas de terceros países mediante efectos económicos como la desviación de comercio, pero también de la desviación de las inversiones extranjeras, de la ayuda oficial al desarrollo o de la política de inmigración. Para completar el cuadro con variables políticas, también se debería analizar si el regionalismo supone una alteración de las políticas exteriores y de la percepción de los ciudadanos respecto a las relaciones de su país con el extranjero. Este análisis, referido a España, se efectúa en el siguiente apartado.

11. A. Vasconcelos, "Régionalisme et partenariat Euro-Méditerranéen", en G. Escribano (ed.), *Economía y política del área de libre comercio euro-mediterránea*, Centro Español de Relaciones Internacionales, Madrid, 1999.

9. Ch.P. Kindleberger, "International Public Goods without International Government", *American Economic Review*, vol. 76, núm. 1, 1986.

10. Sobre la problemática de los bienes públicos globales, véase I. Kaul, I. Grunberg y M.A. Stern (eds.), *Global Public Goods*, Oxford University Press, 1999.

C U A D R O 1

ESPAÑA: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA E INTENSIDAD COMERCIAL DEL COMERCIO EXTERIOR, 1985 Y 1998

	Exportaciones (%)		Índice de intensidad exportadora ¹		Importaciones (%)		Índice de intensidad importadora ²		Francia	
	1985	1998	1985	1998	1985	1998	1985	1998	IIE 1998	III 1998
Unión Europea	53.94	70.30	1.40	2.01	39.16	68.43	1.08	2.05	1.55	1.87
Japón	1.30	0.94	0.18	0.12	3.42	2.70	0.36	0.60	0.20	0.74
Estados Unidos	10.04	4.32	0.50	0.32	10.90	5.25	0.97	0.33	0.55	0.56
Canadá	1.03	0.48	0.23	0.12	0.42	0.35	0.09	0.10	—	—
Australia-Nueva Zelandia	0.54	0.44	0.31	0.34	0.60	0.30	0.40	0.23	0.36	0.28
América Latina	4.76	6.54	1.18	1.17	11.06	3.88	2.11	0.68	0.46	0.32
México	1.01	1.03	1.31	0.48	5.76	0.73	4.93	0.39	0.20	0.11
Mercosur	0.77	2.47	0.72	1.52	3.24	1.56	1.74	0.92	0.77	0.51
Argentina	0.42	1.15	2.00	2.32	0.93	0.62	2.10	1.23	1.01	0.31
Brasil	0.26	1.18	0.32	1.13	2.09	0.89	1.54	0.86	0.65	0.66
Mediterráneo	11.70	5.57	1.69	1.42	17.46	4.87	2.46	1.18	1.61	1.07
Magreb	2.50	1.79	2.75	3.74	3.67	1.61	4.14	3.43	5.09	4.23
Argelia	0.68	0.58	1.26	2.64	2.81	1.01	4.14	6.39	3.99	3.43
Marruecos	1.20	0.87	5.63	6.23	0.60	0.44	5.26	2.76	5.82	5.34
Túnez	0.62	0.33	4.04	2.87	0.26	0.16	2.81	1.05	6.30	3.88
Medio Oriente	8.15	2.66	1.52	0.90	13.56	2.85	2.34	0.98	0.99	0.65
Turquía	1.04	1.12	1.68	2.29	0.23	0.40	0.55	0.52	1.95	0.73
Europa del Este	3.65	3.58	0.53	0.82	2.46	2.12	0.40	0.46	0.89	0.70
Grupo de Visegrado ³	0.45	1.76	0.26	1.14	0.54	0.87	0.33	0.45	1.20	0.68
Resto de Asia	4.22	2.59	0.35	0.14	3.21	7.12	0.29	0.47	0.33	0.60
África al Sur del Sáhara	3.56	1.43	1.64	0.95	12.34	2.66	4.76	1.94	3.41	2.79

1. Índice de intensidad exportadora (IIE) = $(X_{ij}/X_i)/(M_j/W)$; donde X_{ij} : exportaciones de "i" a "j"; X_i : exportaciones totales del país "i"; M_j : importaciones totales del país "j"; W : comercio internacional total. 2. Índice de intensidad importadora (III) = $(M_{ji}/M_j)/(X_i/W)$; donde M_{ji} : importaciones del país "i" desde el país "j". Un índice de 1 significa que los flujos de los países de referencia son proporcionales a su peso en el comercio internacional, mientras que un índice mayor (menor) que la unidad refleja flujos de mayor (menor) importancia de lo que justifica la participación del país dado en el comercio internacional. 3. Integrado por Polonia, Hungría y la República Checa. Los datos incluyen a Eslovaquia, por no haber cifras diferenciadas para 1985.

Fuente: IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, varios años.

LAS RELACIONES EXTERIORES DE ESPAÑA TRAS SU INGRESO A LA CEE: ¿HAY UN ANTES Y UN DESPUÉS?

Los cambios en los flujos económicos internacionales y en las actitudes y políticas españolas frente al exterior no son sencillos de evaluar. La mera comparación entre las grandes cifras del comercio exterior español en 1985 y 1998, por ejemplo, puede no ser concluyente. En este período, la economía española registró un cambio estructural muy importante, en parte gracias a la integración en la CEE, que ha afectado a la especialización geográfica y por productos del comercio exterior español. En forma semejante, el papel de España como inversionista internacional, donante y país de acogida de inmigrantes es relativamente reciente. Es muy complicado aislar el efecto inducido por el crecimiento y la modernización política y económica en las relaciones exteriores españolas del causado por la integración en la CEE. Por ello, el análisis se restringe a la distribución geográfica de los flujos y matiza muchas de las conclusiones sugeridas por los datos.

El comercio exterior

Tras la Guerra Civil, España entró en un período de aislamiento económico determinado por las políticas autárquicas del fran-

quismo. Cuando la autarquía se reveló destinada al fracaso, el régimen permitió la reforma de las políticas económicas y en particular de las exteriores. La política comercial inició una liberalización paulatina a partir del Plan de Estabilización de 1959, pero siguió siendo relativamente proteccionista hasta la década de los ochenta. El segundo elemento clave para entender las relaciones económicas exteriores españolas fue el Acuerdo Preferencial con la CEE de 1970, mediante el cual ésta, en síntesis, procedió a rebajar su arancel medio ponderado 53% para los productos industriales españoles; los agrícolas quedaron excluidos, con la salvedad de los cítricos, que obtuvieron ventajas arancelarias considerables. A cambio, España otorgó a los estados miembro de la CEE una rebaja del arancel medio ponderado de 22% en productos industriales y concesiones agrícolas limitadas.¹² Se trató, por tanto, de una liberalización asimétrica bastante benéfica para los intereses españoles. La perspectiva de exportar artículos manufacturados a la CEE, junto con el bajo costo de la mano de obra, supusieron factores muy atractivos para los capitales extranjeros y numerosas transnacionales se instalaron en esos años en España. Esta cuestión es importante, pues

12. Ministerio de Comercio, Subdirección General de Política Comercial con la CEE, "Visión retrospectiva del Acuerdo de 1970: problemas de la adhesión", *Información Comercial Española*, junio-julio de 1979.

implica que parte del proceso de desviación de comercio (el relativo a las exportaciones de manufacturas) y de atracción de inversiones extranjeras se produjo antes de la adhesión de 1986.

A partir de 1986 la política comercial española se integra a la comunitaria, con dos efectos: frente a la CEE, la eliminación gradual de la protección a las manufacturas y la agricultura, cuya contrapartida fue la lenta apertura de los mercados agrícolas comunitarios (las manufacturas españolas ya ingresaban con relativa libertad en virtud del Acuerdo Preferencial de 1970); frente al resto del mundo, una liberalización comercial muy importante en materia de productos industriales y la integración en la PAC, lo que en cualquier caso supuso una reducción significativa del arancel nominal medio español. Se trata, por tanto, de un caso de regionalismo abierto de conformidad con el artículo XXIV del GATT/OMC.

La primera cuestión que se debe plantear es: ¿de qué manera la adhesión a la CEE ha afectado la distribución geográfica del comercio exterior español? En el cuadro 1 se presenta ésta, así como los índices de intensidad exportadora e importadora.¹³ En 1985 la Unión Europea, entonces CEE, representaba 54% de las ventas foráneas y 39% de las compras españolas; en 1998, la relación fue de 70% en ambas transacciones, esto es, un incremento importante del comercio con esta zona, en particular del lado de las importaciones. Las restantes áreas geográficas y países considerados pierden peso en el comercio español, con las siguientes salvedades: a) como destino de las exportaciones españolas ganan importancia América Latina, especialmente el Mercosur, Turquía y el denominado Grupo de Visegrado,¹⁴ y b) incrementar su participación como origen de las importaciones españolas Turquía, el Grupo de Visegrado y Asia. Uno de los perjudicados fue Estados Unidos, cuyo comercio con España se redujo de manera proporcional. La economía estadounidense obtuvo una compensación con base en el artículo XXIV del GATT/OMC por el desvío de las importaciones españolas de cereales, que desde 1986 se importan desde la CEE.

El análisis de los índices de intensidad exportadora e importadora (IIE e III) resulta más interesante. El cuadro 1 muestra las zonas geográficas y los países con los que España entabla un comercio más intenso (IIE e III superiores a la unidad) de lo que se desprende de su peso en el comercio mundial. Las zonas geo-

13. Índice de intensidad exportadora (IIE) = $(X_{ij}/X_i)/(M_j/W)$; donde X_{ij} : exportaciones de "i" a "j". X_i : exportaciones totales del país "i". M_j : importaciones totales del país "j". W : comercio internacional total. Índice de intensidad importadora (III) = $(M_{ij}/M_i)/(X_j/W)$; donde M_{ij} : importaciones del país "i" desde el país "j". Un índice de 1 significa que los flujos de los países de referencia son proporcionales a su peso en el comercio internacional, mientras que un índice mayor (menor) que la unidad refleja flujos de mayor (menor) importancia de lo que justifica la participación del país dado en el comercio internacional.

14. El grupo de Visegrado, integrado por Polonia, Hungría y la República Checa, es candidato preferente a la ampliación y goza de un régimen comercial muy beneficioso por parte de la Unión Europea; no obstante, los datos incluyen Eslovaquia, por no haber cifras diferenciadas para 1985.



Dentro del mismo bloque comercial los países que lo componen se especializan en las regiones y los países con los que mantienen relaciones exteriores sólidas. Aun sometidos a una misma política comercial convencional, los estados miembro mantienen un margen de maniobra

gráficas y países con flujos comerciales españoles más intensos son los siguientes: a) la Unión Europea, Argentina y el Magreb, tanto en importaciones como en exportaciones; b) América Latina, en particular el Mercosur, Turquía y Europa del Este, en especial el Grupo de Visegrado, en lo que respecta a las exportaciones españolas, y c) las importaciones procedentes de África. El comportamiento del IIE de 1985 a 1998 revela una intensificación de las exportaciones españolas hacia la Unión Europea, el Mercosur, el Magreb, Turquía y Europa del Este, sobre todo el grupo de Visegrado, y pierden intensidad las del resto de destinos. El comportamiento del III español es muy diferente: sólo se intensifican las importaciones procedentes de la Unión Europea y Argelia (entre aquellos cuyo III es mayor que uno) y las de Japón, Europa del Este y Asia.

El mayor peso de Turquía y del Grupo de Visegrado en el comercio español es un fenómeno inducido por la integración en Europa, pues la UE mantiene con el primero una unión aduanera y con el segundo un acuerdo de asociación de carácter comercial preferencial.¹⁵ El aumento de la importancia de Asia

15. Véase sobre este último aspecto L. López Moreno, "La ampliación de la UE. Consideraciones para la política comercial común y de España", *Información Comercial Española*, núm. 776, febrero de 1999.

C U A D R O 2

ESPAÑA: INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS NETAS, 1997 Y 1998
(MONTO Y DISTRIBUCIÓN)

	Millones de pesetas		1997-1998 (%)
	1998	1997	
Unión Europea	551 036	514 337	39.30
Estados Unidos	64 467	55 349	4.35
Japón	974	36	0.02
Australia	1 120	- 251	0.01
América Latina	1 489 350	310 468	49.66
Mercosur	1 160 573	195 171	36.25
Argentina	129 378	121 134	9.25
Brasil	1 025 613	74 037	26.87
México	37 934	10 982	1.43
Chile	50 098	37 801	3.10
Magreb	24 674	2 977	0.71
Argelia	522	84	0.02
Marruecos	1 955	2 850	0.19
Túnez	22 197	43	0.50
Turquía	1 178	935	0.08
Europa del este	3 090	1 089	0.13
Resto de Asia	1 426	3 076	0.19
África al Sur del Sáhara	3 479	1 685	0.17
Total	2 230 204	954 268	100.00

Fuente: CIDOB, *Anuario Internacional 1998*, Barcelona, 1999.

como proveedor obedece al desarrollo industrial de la región en las últimas décadas, aunque puede ligarse a la apertura comercial que frente a dicha zona supuso que España adoptara la política comercial común. Respecto a América Latina y el Magreb, con los que la nación ibérica mantiene relaciones privilegiadas por cuestiones históricas, culturales o geográficas, los efectos de la integración española en la Unión Europea parecen relevantes. Del lado de las importaciones, América Latina pierde importancia para España y sólo Argentina, de los países incluidos en el cuadro 1, mantiene un III superior a la unidad. El III para el Mediterráneo en su conjunto también baja, pero se mantiene muy elevado para el Magreb, aumentando para Argelia debido a las importaciones de energéticos (lo que depende de los precios de la energía). Respecto a África, el Tratado de Lomé, que estipula un trato preferencial a las excolonias europeas (especialmente a las africanas), ha impedido un descenso más abrupto del III correspondiente. Los datos muestran que las importaciones españolas han tenido una desviación de comercio desde los proveedores tradicionales hacia la Unión Europea.¹⁶

Del lado de las exportaciones, en cambio, el IIE se mantiene para América Latina y aumenta en los casos del Mercosur y del

Magreb; es decir, la integración en la Unión Europea no ha supuesto una menor intensidad exportadora hacia ambos mercados, sino todo lo contrario. Detrás de ese resultado pueden estar los efectos del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea, así como las exportaciones inducidas por los flujos de inversión hispana hacia la región. El caso de México, con el cual el comercio español pierde intensidad rápidamente (el IIE se reduce a la tercera parte y el III a la décima parte), se explica por los procesos paralelos de integración regional de España y ese país. Se espera que el reciente acuerdo entre México y la Unión Europea pueda paliar el deterioro de las relaciones hispano-mexicanas.

Estos resultados deben matizarse por tendencias globales ajenas a los fenómenos regionales. Así, el aumento del IIE español con América Latina se explica en parte por la mejora global del comportamiento exportador español y por la recuperación económica y la significativa liberalización comercial de América Latina. El hecho de que la intensidad comercial española con el Magreb sea tan elevada no es ajeno a los mecanismos preferenciales de que disfruta la región en virtud de sus Acuerdos de Asociación con la Unión Europea, en ausencia de los cuales el III sería, sin duda, mucho menor. En general, el cuadro 1 ofrece un panorama de desviación de comercio en favor de las importaciones procedentes de la Unión y de algunas de las regiones que disfrutaban de un acceso preferencial a los mercados europeos; en materia de intensidad exportadora, España parece haberse especializado, además de la Unión Europea, en América Latina y el Magreb. Es decir, el comercio español se ha regionalizado siguiendo las pautas de la política comercial convencional comunitaria, pero mantiene cierta intensidad con América Latina (en lo que respecta a las exportaciones) y con el Magreb.

Un ejercicio interesante es contrastar la pauta geográfica del comercio exterior español con la de otro país comunitario. Si se comparan los índices de intensidad comercial españoles con los franceses, se aprecia que ambos, especialmente el IIE, alcanzan valores superiores para el comercio entre España y América Latina que para el franco-latinoamericano, lo que confirma la especialización de los envíos españoles a América Latina. En cambio, Francia presenta mayores valores del IIE y del III que España en su comercio con el Magreb y África subsahariana. Estos resultados confirman que dentro del mismo bloque comercial los países que lo componen se especializan en las regiones y los países con los que mantienen relaciones exteriores sólidas. Aun sometidos a una misma política comercial convencional, los estados miembro mantienen un margen de maniobra para su política exterior, que se instrumenta mediante mecanismos no comerciales.

Una última cuestión es la relativa al comercio intraindustrial. Escribano y Trigo han empleado el índice Grubel-Lloyd de comercio intraindustrial como indicador de integración económica, aplicándolo al comercio de la Unión Europea y Estados Unidos con América Latina y el Mediterráneo.¹⁷ Los resultados mues-

16. La desviación de comercio en las importaciones españolas procedentes de América Latina ha sido verificada por estudios *ex ante* (J.A. Alonso y V. Donoso, *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica*, Cultura Hispánica, Madrid, 1983) y *ex post* (A. Trigo, "Creación versus desviación de comercio: un modelo de demanda de importaciones entre España y América Latina", *Revista de Economía Aplicada e Historia Económica*, núm. 7, 1998).

17. G. Escribano y A. Trigo, "El comercio intra-industrial Norte-Sur. Las experiencias europea y americana". *Boletín de Información Comercial Española*, núm. 2611, 1999.

C U A D R O 3

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA AYUDA DE ESPAÑA Y DEL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO, 1987-1988 Y 1995-1996 (PORCENTAJES)

Regiones	1987-1988		1995-1996	
	España	CAD	España	CAD
América Latina	62.4	12.5	49.4	13.4
África al sur del Sáhara	19.5	33.7	20.4	31.1
Asia	11.7	30.3	17.5	29.5
Norte de África y Medio Oriente	5.9	16.8	10.9	16.5
Europa	0.4	1.8	1.7	3.8

Fuente: J.A. Alonso, "Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española". *Información Comercial Española*, núm. 778, mayo-junio de 1999.

tran que el comercio intraindustrial estadounidense con América Latina es relativamente más elevado que el que mantiene la Unión Europea con el Mediterráneo. Este resultado se puede interpretar como una mayor integración de los sistemas productivos americanos que los euro-mediterráneos. En forma semejante, el comercio intraindustrial Estados Unidos-Mediterráneo es más elevado que el entablado entre la Unión Europea y América Latina. Éste es otro de los efectos comerciales de la integración: el desvío del comercio intraindustrial hacia el interior de los bloques comerciales determinado en parte por un entramado restrictivo de reglas de origen.

Inversiones extranjeras, ayuda al desarrollo y política de inmigración

Limitar el estudio al comportamiento del comercio exterior es omitir flujos importantes para el análisis de las relaciones exteriores de un país, especialmente en el marco de un mercado común, donde el comercio está sujeto a las políticas comunes en mayor medida que las inversiones, la ayuda o la política de inmigración. En concreto, el actual marco de globalización financiera, mucho más profundo que el comercial, otorga gran importancia a la inversión extranjera. Antes de la adhesión a la CEE, España apenas invertía en el exterior, tanto por causas culturales (aversión al riesgo y apego al mercado interno del empresario español) como macroeconómicas (déficit estructural de la balanza de pagos en cuenta corriente, originado por un ahorro interno insuficiente para financiar la inversión nacional). En años recientes, el saneamiento del déficit corriente español y el impulso de la globalización han empujado a las empresas españolas a iniciar un proceso de inversión en el exterior sin precedente.

Como muestra el cuadro 2, la distribución geográfica de la inversión extranjera directa (IED) española difiere considerablemente de la del comercio exterior. Para la media de los años 1997-1998, el destino preferente de la IED española fue, en orden de prelación, América Latina, la Unión Europea, Estados Unidos y el Magreb. En el subcontinente americano, el grueso de la inversión se destinó al Mercosur y, en su seno, a Brasil. Chile se

revela como un destino importante de la IED española, mientras que México, en forma semejante a lo observado para los flujos comerciales, ocupa un lugar secundario. Aquí es preciso introducir algunos matices que se consideran relevantes. Primero, el auge de la inversión extranjera española en América Latina tiene mucho que ver con los procesos de reforma económica de la región, como la mejora del clima macroeconómico, la desregulación y, sobre todo, la privatización de empresas públicas; con todo, debe quedar clara la preferencia de la IED española por América Latina. Segundo, y en sentido contrario, las inversiones hispanas en el Magreb están muy por debajo de su potencial debido a la mala calidad de las políticas económicas de dichos países, las trabas burocráticas que padece el inversionista y la inseguridad jurídica, pero también por cierto componente de choque cultural; en cualquier caso, las inversiones españolas en Marruecos son cuantiosas y podrían aumentar conforme las reformas económicas avancen y progrese el Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea, cuya aplicación plena está prevista para 2010.

En materia de ayuda al desarrollo, España empieza a suministrar flujos importantes de ayuda en los años noventa. Su distribución geográfica muestra la orientación de la política exterior española hacia los países en desarrollo, puesto que, tal como ocurre con la inversión extranjera, no está vinculada directamente con las políticas comunitarias y, a diferencia de aquella, refleja decisiones políticas en vez de empresariales. El cuadro 3 muestra como primer receptor de la ayuda española a América Latina, seguida de lejos por África, Asia y el Norte de África y el Medio Oriente. Tras la adhesión a la CEE, en las dos últimas regiones el peso de la ayuda aumentó, mientras que se redujo la cuota absorbida por América Latina. Cuando se compara la distribución geográfica de la ayuda española con la del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, se observa que la de España está muy sesgada en favor de América Latina.¹⁸ Este resultado es especialmente significativo si se considera que esa región tiene un grado de desarrollo muy superior al del resto, por lo que la ayuda española tiene aún mayores connotaciones de política exterior. Dentro del capítulo de la ayuda hispana al desarrollo es necesario destacar el caso singular de Guinea Ecuatorial: como la única excolonia española del África al sur del Sáhara, el flujo de fondos y cooperantes hacia este pequeño país ha sido muy importante.¹⁹

En cuanto a los flujos económicos, es interesante presentar los datos del origen geográfico de los inmigrantes y de los extranjeros residentes en España. En fechas recientes, la economía ibérica pasó de emisora a receptora de flujos migratorios. Dada su pertenencia al espacio de Schengen, que marca restricciones considerables al número de inmigrantes no comunitarios

18. Para un análisis reciente de la ayuda española, véase J.A. Alonso, "Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española". *Información Comercial Española*, núm. 778, mayo-junio de 1999.

19. Sobre la ayuda española a Guinea Ecuatorial y su componente de política exterior se puede consultar G. Escribano, "Guinea Ecuatorial: de la ayuda al petróleo", *Meridiano CERI*, núm. 24, abril de 1999.

C U A D R O R O 4

ESPAÑA: INMIGRANTES Y EXTRANJEROS RESIDENTES POR ORIGEN GEOGRÁFICO, 1989 Y 1997

	Inmigrantes procedentes del extranjero clasificados por país de procedencia				Extranjeros residentes en España clasificados por país de nacionalidad			
	Inmigrantes		Participación (%)		Extranjeros residentes		Participación (%)	
	1989	1997	1989	1997	1989	1998	1989	1998
Unión Europea	4 847	13 025	50.23	36.57	245 772	295 259	61.73	41.03
América Latina	2 251	8 809	23.33	24.73	63 529	130 203	15.96	18.09
Argentina	747	892	7.74	2.50	16 165	17 007	4.06	2.36
Brasil	91	629	0.94	1.77	1 841	7 012	0.46	0.97
México	90	259	0.93	0.73	3 486	4 360	0.88	0.61
Argelia	25	335	0.26	0.94	675	7 043	0.17	0.98
Marruecos	664	6 899	6.88	19.37	14 471	140 896	3.63	19.58
Europa del Este	381	2 254	3.95	6.33	2 476	22 560	0.62	3.13
Asia	630	1 935	6.53	5.43	28 721	60 714	7.21	8.44
Estados Unidos	236	448	2.45	1.26	18 192	15 563	4.57	2.16
Africa al sur de Sahára	312	1 110	3.23	3.12	8 566	31 548	2.15	4.38
Total	9 650	35 616	100.00	100.00	398 147	719 647	100.00	100.00

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, *Estadística de Variaciones Residenciales*.

que sus estados participantes pueden acoger, España carece de autonomía para formular una política de inmigración autónoma. No obstante, mantiene el margen de maniobra suficiente para seleccionar los países de origen de los inmigrantes que recibe, lo que refleja las prioridades de su política exterior. El cuadro 4 recoge datos referentes al origen geográfico de los inmigrantes y de los extranjeros residentes en España.

El mayor número de inmigrantes y de extranjeros residentes en España es originario de la Unión Europea y su acogida no tiene interpretación política, pues dentro de la Unión rige el principio de libertad de movimientos y fuera de ella la mayor parte de los inmigrantes procede de América Latina y Marruecos, seguidos a mucha distancia por los de Europa del Este, Asia y África. Destaca el rápido aumento de los inmigrantes marroquíes y en menor medida de los del este de Europa, en claro contraste con el estancamiento de los procedentes de América Latina. En el capítulo de extranjeros residentes, fuera de los comunitarios, el primer puesto lo ocupa Marruecos, cuyos ciudadanos residentes en España han aumentado con gran celeridad, seguido de los latinoamericanos y a mucha distancia por los asiáticos, los africanos y los europeos orientales. Es decir, la política española de inmigración parece discriminar en favor de súbditos marroquíes y en menor medida de ciudadanos latinoamericanos y del este de Europa. De nuevo, queda patente el sesgo a favor de las áreas tradicionales de la política exterior española (Magreb y América Latina) y el influjo del entorno europeo (Europa del Este y África).

La opinión pública

En materia de relaciones exteriores, la percepción de los ciudadanos acerca de los países y las áreas geográficas de su entorno resulta especialmente relevante. Así, será difícil para los go-

biernos justificar un elevado nivel de ayuda o generosos contingentes de inmigración en beneficio de países mal considerados por la opinión pública. En forma semejante, las empresas preferirán invertir y comerciar en regiones para las cuales perciban pocos riesgos políticos, culturales y económicos, pues ello reduce sus costos de transacción. Este aspecto merece destacarse, pues muchas veces se defiende el concepto de "socio natural" basándose en la mera cercanía geográfica. Sin embargo, la afinidad cultural puede evocar ese mismo concepto y salvar las distancias geográficas, cual es el caso de España con América Latina (o del acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Israel).

España tiende a especializarse, desde el punto de vista de sus relaciones exteriores, en la Unión Europea, América Latina y el Magreb, pero ¿cuál es el estado de la opinión pública española sobre el particular? Los cuadros 5 y 6 ofrecen algunos datos de interés acerca de este asunto. El primero recoge la valoración de la estima que merecen a la población española algunos países, la cual apenas registra alteraciones significativas entre los dos años considerados. Los mejor valorados son los estados miembro de la Unión Europea y las dos grandes potencias económicas, Estados Unidos y Japón. Les siguen los países latinoamericanos, con México a la cabeza. Los menos apreciados de la lista son todos los países árabes. Por otro lado, el grado de interés de la población española por las noticias de las regiones incluidas en el cuadro 6 sugiere que las preocupaciones de los españoles se centran cada vez más en la Unión Europea, seguida de América Latina y el Magreb. Estos resultados son congruentes con los analizados en los dos apartados precedentes. Por una parte, crece el interés por la Unión, en la medida en que la realidad española está crecientemente interrelacionada con la comunitaria y la identidad europea se consolida. En segundo lugar, la generosidad en la ayuda al desarrollo y en la política de inmigración obedece a una elevada estima en el caso de Améri-

C U A D R O 5

VALORACIÓN DE LA ESTIMA QUE MERECE A LA POBLACIÓN ESPAÑOLA GENERAL LOS SIGUIENTES PAÍSES, 1991-1997

	1991	1997
Suecia	6.06 ^a	5.82
Italia	6.12	5.70
Japón	6.15	5.59
Estados Unidos	5.54	5.48
Portugal	5.39	5.42
Reino Unido	5.64	5.33
Francia	5.89	5.29
México	5.30	5.22
Argentina	5.08	5.17
Brasil	5.19	5.07
Nicaragua	5.05	4.88
Sudáfrica	4.44	4.80
Cuba	4.54	4.72
Rusia	5.96	4.58
China	5.09	4.41
Egipto	5.00	4.39
Arabia Saudita	4.43	4.01
Israel	3.82	3.62
Marruecos	3.87	3.40
Argelia	3.98	2.94
Libia	3.27 ^a	2.89
Iraq	2.27	2.58

a. Datos de 1992.

Fuente: S. Del Campo, *La opinión pública española y la política exterior*, Incipe, Madrid, 1991 y 1998.

ca Latina y a la necesidad de conjurar mediante el desarrollo económico lo que se percibe como una amenaza, en cuanto al Magreb; en cualquier caso, las tendencias de la opinión pública española aseguran la continuidad de la política exterior del país respecto a ambas regiones, si bien por razones distintas, como se ha comentado.

En suma, el panorama ofrecido por el conjunto de los flujos económicos revela una cierta adecuación de España a la pauta comunitaria, especialmente en lo que se refiere al comercio exterior, muy dependiente de la política comercial comunitaria. Los datos y estudios muestran el fenómeno de desviación de comercio para las importaciones efectuadas por España desde América Latina. No obstante, los datos reflejan una especialización geográfica del comercio exterior español acorde con su política exterior, como sugiere la intensidad del comercio con el Magreb y de las exportaciones españolas hacia América Latina. Las estadísticas sobre inversiones extranjeras muestran las ventajas comparativas de España en América Latina (historia y cultura comunes), además de unas relaciones políticas sólidas y una percepción positiva por parte de la población española. La ayuda al desarrollo y la política de inmigración españolas, más ligadas a la política exterior, confirman la prioridad otorgada a América Latina y al Magreb. En el caso de la primera, la intensidad de las relaciones se manifiesta principalmente en la inversión extranjera, la ayuda al desarrollo y una buena imagen pública. Con el Magreb, principalmente para Marruecos, las relaciones son intensas en materia de comercio, ayuda al desarrollo

y política de inmigración.²⁰ Resulta necesario alertar acerca de la erosión que manifiestan las relaciones económicas hispano-mexicanas, especialmente en lo relativo al comercio y la inversión, en gran medida determinada por la adscripción de ambas economías a sendas iniciativas regionales.

INTEGRACIÓN Y RELACIONES EXTERIORES: ALGUNAS ENSEÑANZAS DERIVADAS DE LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

La integración de España en la CEE ha supuesto una modificación sustancial de sus relaciones exteriores. Europa y su entorno geoeconómico y geopolítico concentran ahora la mayor parte de los intereses españoles.²¹ Más aún, regiones tradicionalmente ausentes de la política exterior y de los flujos económicos de España, como el este de Europa, el África al sur del Sáhara o Asia, se han incorporado a su lista de socios; de hecho, una de las debilidades de las relaciones exteriores españolas destacadas por los estudiosos es la escasa incidencia de los flujos económicos entablados con dichas regiones. El Mediterráneo árabe, en especial el Magreb (sobre todo Marruecos), se ha beneficiado de la convergencia de intereses españoles y comunitarios, constituyendo en la actualidad una de las prioridades de la política exterior de España.²²

La primera enseñanza derivada de la integración española en la CEE en materia de relaciones exteriores es que el regionalismo puede acarrear costos para los socios tradicionales del país que decide abrazarlo. En principio, la región más perjudicada por la integración española sería América Latina, debido a la desviación de comercio; sin embargo, los países del Mediterráneo no comunitario también se vieron perjudicados, pues España comenzó a suministrar a la CEE productos que antes eran exportados por ellos (básicamente productos de la agricultura mediterránea). En un intento por mantener sus relaciones exteriores y compensar la desviación de comercio padecida por América Latina y el Magreb, España desplegó nuevos instrumentos, como la ayuda al desarrollo, la política de inmigración y, en otro orden de cosas, el esfuerzo diplomático.²³ Este esfuerzo ha dado sus frutos, pues los negativos efectos comerciales han podido compensarse en cierta medida. Por tanto, la segunda enseñanza que puede derivarse de la experiencia española consiste en haber sabido mantener, si bien con dificultades y recurriendo a nuevos medios para ello, la identidad de su política exterior.

20. Para un análisis del contexto exterior del Magreb en relación con España, véase A. Lorca y G. Escribano, *Las economías del Magreb. Opciones para el siglo XXI*, Pirámide, Madrid, 1998.

21. J.M. Marín, "Una nota sobre el conflicto: conflictos para Europa desde áreas de menor renta", *Revista de Economía Aplicada e Historia Económica*, núm. 7, 1998.

22. Acerca de la importancia del Mediterráneo para España, se puede consultar A. Lorca y G. Escribano, "Geoeconomía y geopolítica mediterráneas", *Información Comercial Española*, núm. 759, enero de 1997.

23. Ya se ha visto cómo Estados Unidos hubo de ser igualmente compensado, pero lo fue fruto de una reclamación ante el GATT.

La tarea subsiguiente de España consistía en adaptar sus relaciones exteriores al nuevo entorno. La Unión Europea mantiene relaciones privilegiadas con el Mediterráneo, el África subsahariana y, más recientemente, con el este europeo. España ha conseguido aprovechar las sinergias nacionales y comunitarias, como en el caso del Mediterráneo, pero encuentra más dificultades para incorporarse a las otras zonas prioritarias de la Unión Europea, como el Este de Europa y el África al sur del Sáhara. En consecuencia, otra enseñanza de la experiencia española consiste en aprovechar los instrumentos disponibles en el nuevo marco regional para fortalecer su propia política exterior. Sin embargo, esto no es suficiente. Sin descuidar sus ventajas comparativas en América Latina y el Mediterráneo, España debería apostar en mayor medida por el este de Europa, objeto de la próxima ampliación de la Unión Europea. Cuarta enseñanza: rentabilizar la condición de socio de una iniciativa regional para introducirse en aquellos mercados con los que dicha iniciativa mantiene relaciones preferenciales.

Los puntos anteriores describen el proceso de adaptación de las relaciones exteriores españolas a un nuevo entorno. No obstante, España ha perseguido de manera paralela integrar sus prioridades exteriores en las de la Unión Europea. En lo que respecta a América Latina, es evidente que esta zona disfruta de un peso específico propio en el concierto internacional de naciones y que, en contra de un arraigado mito español (España como puente entre ambas regiones), no necesita del país ibérico como interlocutor para negociar con la Unión Europea. Sin embargo, también es cierto que los sucesivos gobiernos españoles han tratado, con mayor o menor éxito, de impulsar las relaciones entre América Latina y la Unión. Es sintomático que el Acuerdo Marco entre la CEE y el Mercosur se firmase en Madrid o que los principales mentores en el seno de las instituciones comunitarias de dicho acuerdo, así como del recientemente alcanzado entre la Unión Europea y México, hayan sido los miembros españoles de la Comisión Europea.

Lo mismo puede decirse del Mediterráneo. La diplomacia española, con Javier Solana y Miguel Ángel Moratinos (hoy responsable de la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC, y Alto Representante de la Unión Europea en el proceso de paz árabe-israelí, respectivamente) a su cabeza, actuó como catalizador de la Conferencia de Barcelona. En ella se concibió el nuevo modelo de relaciones entre la Unión Europea y el Mediterráneo, basado en el libre comercio y en el diálogo cultural, político y de seguridad. La enseñanza correspondiente estriba en desarrollar las capacidades necesarias para influir en las relaciones exteriores del bloque comercial, intentando desplazar su centro de gravedad hacia las zonas de interés nacional. Este aspecto precisa de cierta capacidad de negociación y de una cultura del compromiso que, en el caso español, debieron crearse prácticamente de la nada.

Una cuestión diferente es la incidencia de los procesos de integración en el puesto desempeñado por sus estados miembros en la arena internacional. Durante el siglo XIX y gran parte del actual, España permaneció replegada en sí misma, política y económicamente, inhibiendo cualquier esfuerzo de la sociedad



a primera enseñanza

derivada de la integración

española en la CEE en

materia de relaciones

exteriores es que el

regionalismo puede acarrear

costos para los socios

tradicionales del país que

decide abrazarlo

por participar en las cuestiones internacionales. El resultado fue su desaparición de la política mundial. Con la entrada en la CEE, España empieza a desplegar una acción exterior más acorde con su situación política y económica. Es de justicia reconocer que este fenómeno se debió, en parte, a la dedicación y la habilidad del presidente Felipe González en materia de relaciones internacionales, pero no hubiese podido llevarse a cabo desde fuera de la CEE.

En vísperas de la adhesión de España a la CEE, se entabló un debate acerca de si los intereses de España se defenderían mejor desde dentro o desde fuera de la misma. En esos años, cuando se acuñó el término de "euroesclerosis", la CEE se mostraba paralizada por la crisis económica y la ausencia de un objetivo claro ulterior a la consecución del mercado común. La realidad es que España, tras su incorporación al proyecto comunitario, lo impulsó con decisión y gran entusiasmo, contribuyendo a revitalizarlo.²⁴ El europeísmo de España reforzó su papel dentro de la CEE y, por extensión, en el escenario internacional. Una primera enseñanza derivada de estos acontecimientos radica en la importancia de sumarse a los esfuerzos integradores del bloque en que se ingresa, con el objeto de ganar crédito y capacidad de negociación en su seno. La segunda consiste en cómo, desde la CEE, España proyectó una acción exterior más visible

24. Para una visión favorable a la adhesión de España a la CEE basándose en consideraciones políticas y económicas, que el tiempo ha revelado acertada, véase J. Requeijo, "Estación de llegada, estación de partida", *Papeles de Economía Española*, núm. 25, 1985.

y eficaz. Es posible preguntarse hoy cuál hubiese sido el resultado final del contencioso con Estados Unidos sobre las inversiones españolas en Cuba o de los conflictos pesqueros con Marruecos y Canadá, por poner algunos ejemplos, si España no hubiese sido un Estado miembro de la Unión Europea.

Sin embargo, también hay lecciones emanadas de la teoría de la integración y del comercio internacional que la Unión Europea y España han aplicado parcialmente. Quizá la más conocida de ellas sea el apoyo de la teoría al regionalismo abierto que es en realidad una exigencia del artículo XXIV del GATT/OMC. Ahora bien, ¿cuán abierto debe ser el regionalismo abierto? En el caso español, está claro que su adhesión a la CEE supuso un importante descenso de la protección global frente a terceros países, en virtud de la adopción del acervo comunitario en materia de política comercial. Pero también es cierto que su incorporación a la PAC supuso serios problemas para las regiones prioritarias de la política exterior española. Para ilustrar la incidencia de esa política, cabe recordar que en 1997 las exportaciones de alimentos, respecto a las totales, representaban 49% en Argentina, 31% en Brasil, 32% en Colombia y 31% en Marruecos; países como México (6%) o Túnez (11%), menos dependientes de las exportaciones de alimentos, se han visto menos afectados por la PAC. No obstante, como ha podido comprobarse recientemente en Seattle, la PAC es uno de los elementos de fricción comercial entre la Unión Europea y el resto del mundo. La actitud del Ministerio de Agricultura español, basada en la firme defensa de esa política, ha entrado en abierta contradicción con los intereses de la política exterior española. La implicación de política económica consiste en preservar el espíritu del artículo XXIV del GATT/OMC, pero también las recomendaciones emanadas de la teoría del comercio, lo que no ha ocurrido con la PAC.

REFLEXIONES FINALES

La enseñanza central de la experiencia española sobre las implicaciones del regionalismo para las relaciones exteriores estriba en la necesidad de compensar a los socios tradicionales por los perjuicios que aquél les pueda ocasionar. Tales compensaciones no deben necesariamente producirse en el terreno comercial, aunque sería conveniente aplicar también aquí lo estipulado por el GATT/OMC, sino que pueden (y deben) darse en otros campos de las relaciones económicas. La movilización por parte de España de recursos diplomáticos, empresariales, de ayuda al desarrollo y de contingentes de inmigración, ha impedido una mayor erosión de sus relaciones con América Latina y el Magreb. Tal vez la cuestión más relevante sea entender el regionalismo como un medio para integrarse con mayor eficacia en el sistema mundial, en vez de concebirlo como un fin en sí mismo. En ese caso, la integración en el sistema mundial no puede hacerse contra los propios intereses exteriores, sino contando con ellos. Lejos de dejarse llevar por el derrotismo, la experiencia española demuestra que es posible evitar el deterioro de las relaciones exteriores con que amenaza el regionalismo. No debe olvidarse que la integración regional es un proyecto

C U A D R O 6

EVOLUCIÓN DEL GRADO DE INTERÉS DE LA POBLACIÓN GENERAL POR LAS NOTICIAS/INFORMACIONES SOBRE LAS SIGUIENTES ÁREAS GEOGRÁFICAS (MUY Y BASTANTE INTERESADOS), 1991 Y 1997

Regiones	1991	1997
Unión Europea	44.7	52.2
Europa del Este	36.4	25.8
Magreb	n.d.	38.0
Medio Oriente	n.d.	26.1
Países árabes	37.8	n.d.
América Latina	40.7	38.3
Asia	22.6	14.2
Estados Unidos	40.4	28.2
Rusia	43.5	23.3
África	21.5 ^a	24.3

a. Datos de 1992. n.d.: No disponible.

Fuente: S. Del Campo, *La opinión pública española y la política exterior*, Incipe, Madrid, 1991 y 1998.

político. Como tal, afecta a la política exterior de los países que lo persiguen, pero no la anula. Para evitarlo, la acción exterior debe contar con la voluntad política y los recursos económicos necesarios y ser entendida de forma global.

Algunos acontecimientos recientes requieren de una reflexión acerca de las pautas por las que discurrirán las relaciones exteriores del próximo siglo. En primer lugar, el fortalecimiento de la PESC puede suponer un nuevo desafío a las políticas exteriores de los estados miembros de la Unión Europea. España debe alcanzar un compromiso que garantice la preservación de sus relaciones con América Latina y el Mediterráneo en el seno de la PESC, pero debe también dedicar los recursos necesarios para mantener una actividad más intensa en el centro y este de Europa, objeto de la futura ampliación, así como en los Balcanes, zona de gran inestabilidad e importancia geoestratégica. Una segunda reflexión se refiere al papel del regionalismo en el próximo siglo. Tras el fracaso de la reunión de Seattle, y sin perjuicio de que la OMC consiga finalmente la apertura de una nueva ronda de negociaciones multilaterales, la opción regional parece verse fortalecida. Numerosas iniciativas esperan su concreción definitiva y es importante no defraudar las expectativas generadas. Durante el 2000, la Unión Europea, presidida por Portugal en el primer semestre, debería resolver el capítulo agrícola de la Asociación Euromediterránea, concretar en el área comercial los acuerdos con el Mercosur y consolidar los recientes acuerdos alcanzados con México. Al mismo tiempo, la Unión Europea debe afrontar el reto de la ampliación al este, con las reformas institucionales que ello entraña. España debe dedicar los recursos necesarios para el seguimiento simultáneo de todos estos asuntos, mantener el esfuerzo de la última década por preservar sus intereses de política exterior en América Latina y el Mediterráneo y proporcionar un impulso a sus relaciones con la frontera este de la Unión Europea. En cualquier caso, parece claro que España ha aprendido que, en la Unión, regionalismo es el nombre del juego. 