

# LA INTERACCIÓN ENTRE POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA EXTERIOR EN LA UNIÓN EUROPEA

Gonzalo Escribano\*

Sumario: I. TEORÍA ECONÓMICA Y RELACIONES INTERNACIONALES. II. LA POLÍTICA ECONÓMICA COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR. III. UN NUEVO RETO PARA LA UE: LA IMBRICACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA CON LA POLÍTICA EXTERIOR

Las relaciones entre política económica y política exterior son cambiantes y han estado, históricamente, sometidas a una fuerte controversia. Hasta épocas recientes, la literatura sobre relaciones internacionales relegaba la economía al ámbito de la “baja política” (*low politics*, en la jerga), en la que se incluían políticas económicas de dimensión internacional como la comercial, de tipo de cambio, de cooperación al desarrollo o la coordinación supranacional de las políticas monetarias y fiscales. La alta política (*high politics*) era un dominio reservado a la diplomacia y a la política de seguridad. En este contexto, la política económica sólo se concebía como un instrumento secundario para alcanzar objetivos políticos, que usualmente se perseguían por medios diplomáticos. Esta situación provocó un aislamiento mutuo entre la economía internacional y las relaciones internacionales: las interacciones entre ambas subdisciplinas eran ampliamente reconocidas, pero raramente analizadas.

En la década de los noventa las circunstancias han cambiado y las consideraciones económicas empiezan a jugar un papel cada vez más importante en la acción exterior de los Estados. Este fenómeno opera en dos vertientes: por un lado, la política económica ha pasado a ser un instrumento fundamental de la política exterior, en plano de igualdad, para algunos autores, con los instrumentos de índole diplomática o militar; por otra parte, en ocasiones la economía ha desplazado a la política de su tradicional carácter de objetivo a la categoría de instrumento al servicio de intereses económicos.

En este trabajo se pretende sistematizar y conceptualizar algunos aspectos de la interacción entre política exterior y política económica, con el fin de aplicarlos a las relaciones exteriores de la Unión Europea. Para ello, se exponen, en primer término, algunas aportaciones de la teoría económica que pueden

---

\* Prof. de Política Económica, UNED ([gescribano@cee.uned.es](mailto:gescribano@cee.uned.es))

Comunicación presentada en las III Jornadas de Política Económica, *Los Nuevos Retos de la Política Económica*, 29 y 30 de abril de 1999, organizadas por el Departamento de Economía Aplicada y Política Económica de la Universidad de Alicante.

© Gonzalo Escribano. Todos los derechos reservados.

aplicarse al análisis de las relaciones internacionales. En segundo término, se estudian los principales instrumentos que la política económica proporciona a la política exterior.

## **I. TEORÍA ECONÓMICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

La literatura económica sobre el tema que nos ocupa no es muy amplia, pero simplificando en exceso se puede agrupar en dos categorías principales: la primera se refiere a la dimensión política internacional de los efectos del comercio, y fue destacada por los mercantilistas y los clásicos, siendo retomada tras la segunda guerra mundial por el estructuralismo y la teoría de la dependencia; la segunda, más reciente, consiste en la aplicación de los conceptos económicos de bien público o colectivo y de externalidad a las relaciones internacionales. Ambas categorías proporcionan algunos instrumentos económicos básicos para analizar las relaciones entre los Estados.

### **A. Política comercial y política exterior**

Los mercantilistas plantearon una relación circular entre riqueza y poder: la riqueza era un medio para mantener o incrementar el poder, pero, a su vez, el poder era lo que garantizaba la adquisición o retención de la riqueza. El mercantilismo estableció una estrecha asociación entre balanza comercial y balanza de poder (*balance of trade* y *balance of power*), motivada esencialmente por su incompreensión del fenómeno económico (Viner, 1946). Este paralelismo, claramente erróneo y basado en el juego de suma cero, suponía que una pérdida económica padecida por el rival era equivalente a la ganancia propia. El resultado fue la denominada por Adam Smith política de “empobrecer al vecino” (*beggar the neighbour*). Hoy sabemos que esta concepción del comercio internacional no es acertada desde el punto de vista teórico y que los cauces económicos propugnados por los mercantilistas no conducen a la riqueza ni, por tanto, al poder, sino a una espiral proteccionista que suele abocar al empobrecimiento a todos los participantes en el juego no cooperativo.

La política de empobrecer al vecino se ha demostrado muy resistente a los progresos de la teoría del comercio internacional y sigue siendo empleada por lo que Johnson (1976) bautizó como “mercantilismo sofisticado” y Krugman ha denominado, más recientemente y en un sentido más amplio, *pop internationalism* (1997). Dentro del neomercantilismo se puede incluir a los autores que propugnaron en los años ochenta la aplicación de “políticas comerciales estratégicas”, basadas en el juego de las economías de escala y la competencia imperfecta; estos autores concebían la economía mundial como un juego competitivo que se presta con facilidad a la asociación balanza comercial/balanza de poder comentada anteriormente. Fuera de la economía, un influyente ejemplo de este “mercantilismo sofisticado” se encuentra en Paul Kennedy (1987) y en la literatura “realista” de las relaciones internacionales (sintéticamente, esta corriente considera que la acción exterior de los países se guía por sus estrictos intereses nacionales). Un exponente del mercantilismo actual en estado puro, nada teórico

por otra parte, lo constituyen las ideas del senador Helms (1999), para el cual las sanciones económicas son un instrumento crucial de la política exterior estadounidense.

En realidad, el análisis mercantilista, ingenuo o sofisticado, sobre las relaciones entre riqueza y poder ha permanecido prácticamente intacto. Si el objetivo es debilitar al adversario, el medio para hacerlo puede ser de carácter económico, diplomático, político o militar, pero el motivo que suele iniciar el proceso estaría relacionado con intereses políticos o económicos nacionales. En la actualidad, la obsesión por la competitividad, tan criticada por Krugman por su carencia de fundamento teórico, se ha convertido en uno de los elementos económicos más influyentes en la formulación de la política exterior de los Estados.

Adam Smith criticó duramente la percepción mercantilista del comercio internacional. Para él, el comercio debía considerarse como un lazo de unión entre países, al igual que lo es entre individuos, y no como una fuente de discordia. Además, propuso que cada nación viese “las riquezas de las [naciones] vecinas como una causa y ocasión probable para acumular riquezas ella misma” (1776, p. 566). El tránsito de una concepción del comercio internacional como juego de suma cero a otra en la que el comercio se describía como un juego de suma positiva tiene implicaciones de política exterior evidentes: el empobrecimiento del vecino es perjudicial para todos. Ricardo abundó en este argumento al afirmar que, gracias al funcionamiento de la ventaja comparativa, el libre comercio “une a la sociedad universal de las naciones en todo el mundo civilizado con un mismo lazo de interés común a todas ellas” (1821, p. 102); aquí tenemos ya el embrión del concepto de bien público internacional: un sistema comercial abierto.

El concepto de ventaja comparativa sigue siendo fundamental en el estudio del comercio internacional y se emplea desde hace algunos años, con creciente frecuencia, a las relaciones internacionales (Boyer, 1993; Huntington, 1999). La ventaja comparativa implica que las dos partes participantes en el intercambio comercial obtienen ganancias, pero no dice nada acerca de cómo se distribuyen dichas ganancias. John Stuart Mill aportó el concepto, elaborado posteriormente por Marshall, de relación real de intercambio (RRI), cuya evolución determina los beneficios obtenidos del comercio: si la RRI se deteriora demasiado (los precios de las exportaciones caen en relación a los de las importaciones), los ingresos reales del país afectado pueden descender pese al crecimiento del comercio. En ese caso, el comercio internacional se puede convertir en un mecanismo perverso mediante el cual unos países pierden (aquellos cuya RRI baja en gran medida) y otros ganan.

Tras la segunda guerra mundial, algunos autores latinoamericanos, siguiendo el análisis de Prebisch, consideraron que el deterioro de la RRI explicaba la creciente brecha económica entre el norte y el sur: las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo afrontaban precios cada vez más bajos, mientras que las exportaciones de manufacturas de los países industriales se beneficiaban de precios cada vez más altos. La solución consistiría,

se pensaba, siguiendo el argumento de la industria naciente, en la industrialización endógena al amparo de las barreras comerciales y la posterior inserción en la economía mundial. Una consecuencia del análisis precedente fueron las teorías dependentistas. El comercio internacional supondría un transvase de riqueza, y también de poder según estos autores, del sur hacia el norte, y el GATT se concebía como un instrumento (imperialista) al servicio de los países occidentales.

Por lo demás, Mill destacó, al igual que los autores clásicos que le precedieron, que “el incremento del comercio internacional, siendo la principal garantía para la paz mundial, asegura en forma permanente el progreso ininterrumpido de las ideas, las instituciones y el carácter de la raza humana” (1848, p. 503). Para los clásicos, la política económica, y en especial la política comercial, era un medio para alcanzar el objetivo de Bentham de “la mayor felicidad para el mayor número”. Su enfoque era esencialmente cosmopolita y liberal, en lo político y en lo económico, y se centraba en los efectos benéficos del comercio internacional en ambas esferas. Su análisis ha sido muy criticado por autores como Schumpeter, que achacaba a los defectos de la doctrina iusnaturalista el que los clásicos sólo percibiesen “la luz eterna del liberalismo y las tinieblas mercantilistas”.

## **B. Bienes internacionales públicos y externalidades**

La economía neoclásica no siguió el camino trazado por la economía política clásica y, desde finales del siglo XX, la economía y la política internacionales siguieron caminos, si cabe, más separados. La economía política internacional resurgirá a mediados del siglo XX como dominio exclusivo de la ciencia política, en cuyo análisis apenas se emplea la teoría económica ni se contrastan empíricamente teorías alternativas (Eichgreen, 1998). No obstante, algunos economistas siguieron realizando incursiones en las relaciones internacionales y reivindicaron la utilidad de su instrumental conceptual de la teoría económica para su análisis. La aportación más conocida tal vez sea la de Kindleberger, con la aplicación de los conceptos de bien público y bien colectivo a las relaciones internacionales. En *The World in Depression, 1929-1939*, Kindleberger propone que la crisis de 1929 se debió a la ausencia de un liderazgo internacional que asegurase, entre otros elementos, el libre comercio, el funcionamiento de los mercados internacionales de capitales y una moneda aceptada internacionalmente, además de actuar como prestamista de última instancia. Es decir, lo que hizo Inglaterra en el siglo XIX y harían los EEUU después de la II Guerra Mundial.

El argumento supone la necesidad de un líder (o poder hegemónico, en la jerga de las relaciones internacionales) que proporcione éstos y otros bienes públicos; dicho líder ha de estar dispuesto a asumir el *free riding* del resto de países, soportando en solitario el grueso de los costes (Kindleberger pensaba en costes económicos, pero hay que añadir también los costes políticos) derivados de proveer dichos bienes públicos. Este análisis se ha extendido a bienes colectivos como la defensa occidental, representada por la OTAN, en la cual los países

Europeos serían *free riders* que dejan a EEUU sufragar un gasto militar desproporcionado (Boyer, 1993), pero cuyos costes políticos pueden ser infravalorados. Otros autores, como Frey (1984) y el mismo Kindleberger (1986), han ampliado la lista de bienes públicos o colectivos internacionales, incluyendo en ellos la paz, la liberalización comercial, la coordinación supranacional de políticas económicas, los tipos de cambio fijos, la ayuda al desarrollo, la conservación del medio ambiente o algunos de los servicios proporcionados por los organismos internacionales.

Kindleberger (1986) plantea el problema de la provisión de bienes públicos internacionales en ausencia de un gobierno internacional. A nivel nacional, los bienes públicos no serán producidos en cantidad suficiente por el mercado, lo que supone una justificación de la intervención del Estado. En el escenario internacional, la carencia de una institución semejante a la del Estado en el ámbito nacional, plantea el problema de quién proporciona los bienes públicos internacionales. En un mundo multipolar, existen dos opciones principales: los bienes públicos internacionales se proveen por los organismos internacionales o por un país o grupo de países que asumen el liderazgo; en un mundo unipolar, el líder asume la responsabilidad de producir dichos bienes en solitario. El papel de los organismos internacionales es polémico, pues su actuación puede verse influenciada por las presiones de los países más poderosos y principales contribuyentes. En el caso de los bienes colectivos, su provisión se encargará a alianzas o instituciones comunes destinadas a tal efecto (la OTAN en el campo de la seguridad occidental, la UE en lo que respecta a los bienes colectivos europeos).

Otro concepto económico de utilidad en el análisis de las relaciones internacionales es el de externalidad. De hecho, los argumentos de los clásicos intuían y avanzaban esta idea: los efectos políticos benéficos del comercio internacional, tal y como son descritos por Smith, Ricardo y Mill, son efectos externos. Este concepto ha sido empleado por Schiff y Winters (1997) al análisis de la integración regional, considerando la seguridad como una forma de capital social. Desde la perspectiva estática de la teoría vineriana de la integración regional, ésta supone un subóptimo (*second best*), en la medida en que puede generar desviaciones de comercio y pérdidas de bienestar social. El óptimo consiste en la liberalización multilateral, tal y como preconizaban los clásicos (que propugnaban incluso la liberalización unilateral). Para Schiff y Winters, la integración regional puede, en teoría, generar ganancias de bienestar potenciando las externalidades positivas asociadas a las relaciones exteriores y reduciendo las negativas.

Así, los países que presentan una trayectoria proteccionista o de desequilibrios macroeconómicos pueden beneficiarse de la credibilidad de un área de integración determinada al adherirse a ella (caso de España en la CEE y después la UEM o de los países del Centro y Este de Europa en la UE); este razonamiento opera igualmente en el ámbito político en lo que se refiere a compromiso con la democracia o cualquier otro tipo de valores. Un segundo tipo de externalidades se producen cuando la admisión en un acuerdo regional puede

umentar la seguridad de los países miembros. Esto puede obedecer a que de ese modo se facilita el desarrollo económico de un país cuya conflictividad se achaca a cuestiones en buena parte económicas (caso de la inclusión de Argelia en el Área de Libre Comercio Euromediterránea); o a que la propia integración puede suponer, hasta cierto punto, una respuesta ante un tercer país que amenaza al conjunto de Estados que se integran (caso del Consejo de Cooperación del Golfo ante la superioridad militar de Irán e Iraq o de los esfuerzos de los antiguos satélites soviéticos por conjurar la amenaza rusa integrándose en la UE). En tercer lugar, las amenazas a la seguridad causadas por la rivalidad entre países vecinos pueden impulsar a estos países a edificar acuerdos regionales que limen los antagonismos mediante los intereses económicos (caso de la CEE/UE, solución, hasta el día de hoy, a los conflictos bélicos entre Francia y Alemania). Por último, también pueden incluirse externalidades de carácter cultural: en tanto la integración supone una pérdida de soberanía, los países implicados pueden preferir asociarse con otros países que no pongan en peligro sus valores y su estilo de vida (caso de la reticencia de la UE a integrar a Turquía o de la opción europea adoptada por el Magreb frente a una integración árabe).

## **II. LA POLÍTICA ECONÓMICA COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR**

Apuntamos en la introducción el carácter cambiante de la relación entre política económica y política exterior. Con ello nos referíamos al hecho de que, en determinadas ocasiones, la política económica se concibe como instrumento de la política exterior, mientras que en otras es la política exterior la que se utiliza como instrumento de la política económica. Para clarificar la exposición que se efectúa en el epígrafe siguiente, el cuadro 1 recoge, sin ánimo de exhaustividad, los instrumentos que la política económica proporciona a la acción exterior. La eficacia de estos instrumentos está en función de los objetivos perseguidos y del carácter de los instrumentos empleados.

Los instrumentos negativos, denominados habitualmente sanciones, se han demostrado eficaces cuando los objetivos políticos eran poco ambiciosos y cuando su aplicación ha sido multilateral (Huntington, 1999). El empleo de instrumentos negativos de política económica ha sido ineficaz, e incluso contraproducente, cuando se han aplicado a la destitución de regímenes considerados hostiles por quienes los aplican: Fidel Castro, Sadam Hussein y Slobodan Milosevic han rentabilizado políticamente las sanciones económicas (y también las político-militares) padecidas por sus pueblos, reforzando su poder interno pese al empobrecimiento de la población. Ante objetivos políticos ambiciosos y a corto plazo, los instrumentos económicos negativos, y especialmente los unilaterales, deberían dejar paso a los mecanismos políticos y militares: la ventaja comparativa está del lado de estos últimos (no hablamos en términos éticos ni legales, sino de eficacia de los medios para alcanzar los fines perseguidos).

Cuadro 1: Instrumentos de política económica empleados por la política exterior

<b>INSTRUMENTOS NEGATIVOS</b>	
<b>Comerciales</b>	<b>Financieros</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Embargo: prohibición de exportar</li> <li>-Bloqueo: prohibición de importar</li> <li>-Incremento de aranceles (en nº, nivel o ambos)</li> <li>-Discriminación arancelaria negativa</li> <li>-Retirada del trato de NMF</li> <li>-Listas negras: prohibición de negociar con firmas que comercian con el país objetivo</li> <li>-Incremento de cuotas (exportación/importación)</li> <li>-Denegación de licencias (exportación/importación)</li> <li>-Compras preventivas: comprar bienes para impedir su adquisición por el país objetivo</li> <li>-Amenazas de lo anterior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Congelación de cuentas</li> <li>-Controles de capital (entrada/salida)</li> <li>-Retirada de la ayuda</li> <li>-Expropiación</li> <li>-Imposición desfavorable de los capitales del país objetivo</li> <li>-Retrasos en los pagos a organismos internacionales</li> <li>-Carrera de armamentos: estrangula la financiación de la economía objetivo</li> <li>-Amenazas de lo anterior</li> </ul>
<b>INSTRUMENTOS POSITIVOS</b>	
<b>Comerciales</b>	<b>Financieros</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Discriminación arancelaria positiva</li> <li>-Otorgar el trato de NMF</li> <li>-Rebajas arancelarias (en nº, nivel o ambos)</li> <li>-Compras directas: de servicios, bienes o territorios</li> <li>-Subsidios a exportaciones/importaciones</li> <li>-Provisión de licencias (exportación/importación)</li> <li>-Mecanismos de estabilización de precios</li> <li>-Promesas de lo anterior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Aumento de la ayuda</li> <li>-Garantizar inversiones privadas en el país objetivo</li> <li>-Promoción de los flujos de capital con destino en el país objetivo</li> <li>-Imposición favorable de los capitales del país objetivo</li> <li>-Promesas de lo anterior</li> </ul>

Fuente: Baldwin (1985), Cooper (1987) y elaboración propia

Los instrumentos económicos negativos han experimentado una mayor eficacia cuando los objetivos de referencia se sitúan en un plano más modesto, como las disputas comerciales, el respeto a los derechos humanos o la renuncia a emprender una carrera armamentística. En el largo plazo, los instrumentos negativos sí pueden resultar fructíferos, como ocurrió con la incapacidad soviética para mantener la carrera de armamentos con los EEUU. En este caso, el objetivo

era modesto en el sentido de que no apuntaba a la aniquilación del régimen político, sino a su asfixia económica; de hecho, la transmisión a la política del deterioro de las condiciones económicas sorprendió en alcance y celeridad a los propios promotores de la estrategia.

Los instrumentos económicos positivos presentan condicionantes semejantes a los expuestos en referencia a los negativos. En primer lugar, la aplicación multilateral los hace más eficaces al eliminar conflictos entre sus proveedores y plantear condiciones más neutrales y objetivas. En segundo lugar, sus resultados sólo se obtienen en el medio y largo plazo, siendo un exponente de ello el éxito del Plan Marshall. En tercer lugar, cuando se pretende promover reformas políticas desde una situación insatisfactoria se corre el riesgo de que ésta se perpetúe o, incluso, se agrave; un ejemplo de esto último lo encontramos en los efectos perversos de la ayuda española a Guinea Ecuatorial (Escribano, 1999) o en algunas de las posibles consecuencias negativas del Área de Libre Comercio Euro-Mediterránea (Lorca y Escribano, 1998, cap. XI). Por tanto, parece que los instrumentos económicos positivos alcanzan su máxima eficacia con la multilateralidad, el largo plazo y la condicionalidad. De estas consideraciones excluimos la ayuda humanitaria, que por principio debería estar exenta de connotaciones políticas, y la adopción de criterios librecambistas, por cuestiones teóricas bien conocidas por los economistas. Si se trata de utilizar la zanahoria en lugar del palo, para emplear una expresión coloquial, entonces la ventaja comparativa parece avalar los instrumentos de política económica.

La multilateralidad es un tema polémico. En principio, promueve la neutralidad y desconecta las medidas de los intereses estrictamente nacionales para enfatizar los resultados en el país objetivo. En este sentido, garantiza que el fin perseguido revista el carácter de bien internacional público o, en su caso, colectivo. Pero, con frecuencia, la multilateralidad entra en conflicto con la aplicación efectiva de las medidas: los plazos se alargan, los proyectos se diluyen, la defensa de los intereses nacionales se traslada al seno de los organismos internacionales y aparece el problema del agente, tal y como se describe en la literatura económica. Esto no debe entenderse como un argumento contra la multilateralidad, sólo constituye una advertencia acerca de sus límites y de la necesidad de mejorar los mecanismos en que se basa su funcionamiento. No obstante, descartar la unilateralidad sería un ejercicio de ingenuidad fuera de lugar cuando se manejan conceptos como equilibrio de poder, lucha por el poder, supremacía o hegemonía. El Plan Marshall fue unilateral y se concibió como un freno al comunismo en una Europa devastada por la segunda guerra mundial, pese a que en su famoso discurso de Harvard George Marshall aclarase que no se dirigía contra “ningún país o doctrina, sino contra el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos”. La unilateralidad propicia la consecución de objetivos nacionales pero, siguiendo la línea argumental de Kindleberger, en casos como el del Plan Marshall puede ser la única forma de proveer bienes públicos o colectivos internacionales.

Otro punto de interés es el de la integración económica. El instrumento que más está ayudando a la transición de los países del Centro y Este de Europa es



el compromiso político de admitirlos como Estados miembros de la UE en un futuro más o menos próximo. El fenómeno es semejante al experimentado por España antes de la adhesión de 1986: la inversión extranjera acude por las expectativas de acceso al mayor mercado mundial y por la credibilidad que otorga la pertenencia a un área de estabilidad económica, basada, además, en principios democráticos y en el gobierno de la ley (*rule of law*). Otros instrumentos que transmiten credibilidad política, generando menos compromisos que las promesas de integración, son las visitas de gobernantes, las declaraciones de apoyo o la conclusión de acuerdos comerciales de diversa índole (como ejemplo podemos acudir al Área de Libre Comercio Euromediterránea o al Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio –véase Krugman, 1993; los efectos del ALC Euromediterránea sobre la integración subregional de la ribera sur del Mediterráneo han sido tratados por Escribano y Jordán, 1998).

En otro orden de cosas, algunos autores han establecido un interesante paralelismo entre desarme y librecambio (Baldwin, 1985, pp. 44 y ss.). El equivalente en el terreno económico al desarme sería la renuncia al empleo de la política comercial como instrumento de la política exterior; el establecimiento de un sistema mundial de libre comercio se consideraría, al igual que el desarme, un bien público internacional. Esta postura, que podemos calificar de liberal en todos los sentidos, omite, sin embargo, la existencia de instrumentos no comerciales tan importantes como la ayuda, la inversión extranjera o la carrera de armamentos, por citar las tres más utilizadas. De hecho, en numerosas ocasiones se recurre a instrumentos financieros positivos para compensar el empleo de instrumentos comerciales negativos por razones económicas (he aquí otro paralelismo, esta vez con el concepto de tipo de cambio efectivo real en la acepción de Krueger-Bhagwati). Un ejemplo: la UE proporciona ayuda a los países mediterráneos por motivos políticos, pero les niega el libre acceso a sus mercados agrícolas por razones económicas. Los objetivos políticos y económicos fijados pueden converger o ser inconsistentes entre sí, dada la autonomía y la fragmentación que aquejan a las dimensiones política y económica en el plano internacional. Esta fragmentación, especialmente evidente en el caso de la UE, tiende a reducir la eficacia de ambas políticas y a dejar un camposanto de intenciones, “buenas” y “malas”, todas ellas fallidas.

### **III. UN NUEVO RETO PARA LA UE: LA IMBRICACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA CON LA POLÍTICA EXTERIOR**

Los apartados precedentes han pretendido diseñar un modesto marco de análisis de las interacciones entre política económica y política exterior desde una perspectiva económica. En las líneas que siguen se aplicará este marco a la realidad europea. Trataremos primero, brevemente, las relaciones transatlánticas, para luego entrar en las relaciones de la UE con su área de influencia, centrándonos en la zona de mayor valor geoestratégico para España: el Mediterráneo.

Tras la segunda guerra mundial, la situación internacional se caracterizaba por la bipolaridad: de un lado, la URSS y sus satélites; del otro, EEUU y sus

aliados. El bloque occidental se basaba, fundamentalmente, en el eje transatlántico EEUU-Europa Occidental. El colapso del sistema soviético convulsionó tanto los equilibrios de poder como su naturaleza: la hegemonía pasaba a los EEUU y su carácter oscilaba hacia la economía en detrimento de lo militar. Pero la actuación militar sigue ocupando un lugar central del escenario político internacional, como ha tenido ocasión de comprobarse en la Guerra del Golfo, en Bosnia y, más recientemente, en Kosovo. Aunque la crisis asiática haya disipado las previsiones de años anteriores sobre el advenimiento de un eje transpacífico y en la actualidad los principales actores internacionales sean la UE y los EEUU, sería un error grave olvidarse de Asia.

Pese al creciente peso económico de la UE y a los previsibles efectos del Euro, los EEUU siguen siendo la potencia hegemónica, en parte gracias a su participación en todas las facetas del poder: militar, político, económico, cultural y tecnológico. Los únicos límites a las intervenciones económicas y militares estadounidenses lo constituyen, afortunadamente, su política interior y sus valores democráticos. Sin embargo, ya no se trata de un sistema unipolar, como fue el surgido inmediatamente después del final de la Guerra Fría. Huntington (1999) lo ha bautizado recientemente como sistema uni-multipolar, con una superpotencia y varias grandes potencias ocupando el tablero internacional. Independientemente de la afición a la semántica de los estudiosos de las relaciones internacionales, nos encontramos con un posible período de transición: creemos que el siglo XXI ya no será asiático, pero no estamos seguros de si será el siglo de Europa o nos encontraremos de nuevo con un siglo americano. En cualquier caso, no habrá otro poder global que sustituya al americano, y la transición a un gobierno de los organismos internacionales parece prematura. Ante esta perspectiva, surge la inquietud de que se repita la experiencia de entreguerras descrita por Kindleberger.

EEUU y la UE se han ocupado desde la segunda guerra mundial de proveer la mayor parte de los bienes públicos internacionales hoy existentes: un sistema comercial abierto y transparente (GATT-OMC), una arquitectura financiera estable (FMI y Banco Mundial), una alianza militar victoriosa sin necesidad de librar batallas (la OTAN, aunque en el momento de escribir estas líneas está por ver el desenlace de la primera de ellas, en Serbia) y un organismo que en principio facilita la resolución de conflictos mediante el diálogo y vela por los derechos humanos (ONU). Si entramos en una etapa de transición con destinos poco claros, peligra la permanencia de todo este entramado político-económico. Sin caer en el mercantilismo, la UE debe, a nuestro modo de ver, empezar a ejercer el liderazgo en las cuestiones en que cuenta ya con ventaja comparativa y prepararse para asumir nuevas responsabilidades. En materia comercial, la UE ya ha propuesto la celebración de una nueva ronda de negociaciones comerciales en el marco de la OMC (la denominada, con cierta inmodestia, Ronda del Milenio), a la que EEUU se muestra reticente. En materia financiera, los efectos del Euro han sido descritos con profusión por la literatura económica. Respecto a los temas militares, se abre paso la conversión de la UEO en un organismo directamente dependiente de la UE.

Pero quedan asuntos pendientes de gran relevancia, como las medidas frente a la crisis asiática, la representación internacional del Euro, la coordinación UE-EEUU de la política monetaria y el tipo de cambio del Euro frente al Dólar, la política energética y medioambiental o el creciente rechazo, en los EEUU y en el mundo en general, a la globalización, en lo que respecta a los asuntos económicos (Bergsten, 1999). Respecto a las cuestiones políticas, el diseño de la nueva OTAN deberá abordarse en la cumbre de Washington, los europeos discrepan de la política estadounidense frente a Iraq, Irán, Libia o Cuba y de sus medidas extraterritoriales, así como de su apoyo incondicional a Israel en el conflicto árabe-israelí y de los intentos estadounidenses por asegurarse la primacía militar y diplomática en el Mediterráneo.

En consecuencia, la UE debe seguir intentando liderar las cuestiones internacionales en que cuenta con ventaja comparativa, como las comerciales y, tal vez en un breve lapso de tiempo, las financieras. Pero debe también empezar a sentar las bases para una mayor influencia política dotándose de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que responda verdaderamente a esa denominación.

Un caso especialmente claro es el de las relaciones de la UE con sus áreas de influencia e interés político y económico. Desde España se insiste en la necesidad de diseñar una política común efectiva para el Mediterráneo. Los instrumentos de la política económica deben ponerse al servicio de la estabilidad en la cuenca mediterránea, evitando que conflictos nacionales como el argelino, plurinacionales como el árabe-israelí, o étnicos, como el de la antigua Yugoslavia, repercutan en los países de la UE (Marín, 1998; Escribano y Lorca, 1996). En forma similar, la UE debe ser capaz de integrar a sus fronteras en su sistema productivo y aprovecharlas como factor de competitividad (Lorca, 1996; Lorca y Escribano, 1998; Escribano y Trigo, 1999). Para ello debe cerrarse la brecha entre una política comercial común y 15 políticas exteriores nacionales e intensificar las acciones económicas a favor de la ribera sur del Mediterráneo (Escribano, 1998).

La estabilidad del Mediterráneo es un bien público internacional que debe perseguirse con los instrumentos más adecuados, en línea con lo apuntado en el apartado precedente. Hasta la Conferencia de Barcelona, las relaciones entre la UE y el Mediterráneo se basaban en preferencias comerciales y cantidades modestas de ayuda. A partir de ella, la UE decidió ampliar su liderazgo en la región a las cuestiones políticas y de seguridad. Esta decisión ha chocado con iniciativas como el Diálogo Mediterráneo de la OTAN o el papel de los EEUU en el proceso de paz árabe-israelí. En el Mediterráneo y hasta la fecha, los EEUU se han especializado en la seguridad y la UE en la cooperación económica, conforme a sus ventajas comparativas iniciales (Lesser *et al*). En consecuencia, los EEUU han sido *free riders* en lo económico, mientras que la UE lo ha sido en lo político-militar.

Un tema de triste actualidad es el de los Balcanes. En un artículo periodístico reciente Zbigniew Brzezinski (1999) ha apuntado a la necesidad de recurrir, entre otros, a instrumentos económicos para la estabilización de la

antigua Yugoslavia y de los Balcanes en general. Su propuesta recoge la conveniencia de recurrir a la expropiación y confiscación de los bienes yugoslavos (el palo-Serbia padece ya embargo y bloqueo decretados por las NN.UU.), pero también la necesidad de elaborar un plan de reconstrucción para Kosovo que se haría extensivo a una Serbia democrática pos-Milosevic (la zanahoria-un remedo de Plan Marshall que evitase una dinámica semejante a la anunciada por Keynes en *Las consecuencias económicas de la paz*). En realidad, si exceptuamos las acciones europeas en favor de los países ex-soviéticos candidatos a la próxima ampliación, la UE no está movilizando demasiados instrumentos económicos preventivos en el resto de su frontera Este. Los recientes acontecimientos en la antigua Yugoslavia, tras casi diez años de conflicto en el seno del continente europeo, previenen acerca de la necesidad de prevenir sucesos semejantes en otros países de la región. Sin embargo, no hay una política europea exterior, comercial o de cooperación global para los Balcanes. Conscientes de estas carencias, la presidencia alemana de la UE ha presentado una propuesta para convocar una conferencia sobre los Balcanes, en la que el contenido económico debiera ser un tema central. Sin embargo, la naturaleza fanática del nacionalismo serbio arroja cierta prevención ante el recurso exclusivo a instrumentos económicos. En Kosovo la solución no puede ser económica, porque es un problema político: la soberanía de una nación se ve amenazada.

Los EEUU, por su parte, han aplicado de manera muy efectiva la diplomacia y los medios militares para alcanzar sus objetivos económicos nacionales. En forma semejante, su política económica se ha puesto con frecuencia al servicio de la política exterior, aunque con resultados menos exitosos (Cooper, 1987). La asimetría entre una fuerte integración económica y la fragmentación de la política exterior europea ha impedido a la UE aprovechar esos resortes. La entrada en vigor del Euro y la toma de conciencia de que hay bienes colectivos no estrictamente económicos pueden impulsar la aparición de una PESC operativa. Para ello es necesario asumir los costes de un mayor liderazgo internacional en áreas en las que hasta ahora la UE se ha sentido incómoda. Para que ese liderazgo sea efectivo, la UE debe reflexionar sobre las interacciones entre política económica y política exterior. Sólo la combinación de ambas puede ayudar a resolver problemas como los planteados en la periferia europea y, en concreto, en el Mediterráneo. Pero, más importante, sólo así se puede compartir el liderazgo con los EEUU y, en su caso, conseguir que el siglo XXI sea, finalmente, el siglo de Europa. O, al menos, evitar una crisis de liderazgo que prive a la escena internacional de los bienes públicos internacionales indispensables para el correcto funcionamiento del sistema económico.

BIBLIOGRAFIA

- Baldwin, D. A. (1985): *Economic Statecraft*. Princeton Univ. Press.
- Bergsten, C. F. (1999): “America and Europe: Clash of the Titans?”, *Foreign Affairs*, march/april 1999.
- Brzezinski, Z. (1999): “¿Será la OTAN, a sus 50 años, una víctima de la guerra de Kosovo?”, *El País*, 14 de abril, p. 12.
- Boyer, M. A. (1993): *International Cooperation and Public Goods*. John Hopkins Univ. Press.
- Cooper, R. N. (1987): “Trade Policy as Foreign Policy”, en R. Stein: *US Trade Policies in a Changing World Economy*. Cambridge: MIT Press.
- Eichgreen, B. (1998): “Dental Hygiene and Nuclear War: How International Relations looks from Economics”, *International Organization* 52, 4.
- Escribano, G. (1999): “Guinea Ecuatorial: de la ayuda al petróleo”, *Meridiano CERI*, nº 24, abril.
- Escribano, G. (1998): “La UE y el Mediterráneo en desarrollo”, *Revista de Economía Aplicada e Historia Económica*, nº 8.
- Escribano, G. y J. M. Jordán (1998): “Subregional Integration in the Southern Shore of the Mediterranean and the Euromediterranean Free Trade Area”, ponencia presentada en el I Foro Euromediterráneo de Valencia, 20-21 de nov. de 1998. Una versión del mismo está en prensa en *Mediterranean Politics*.
- Escribano, G. y A. Lorca (1996): “Goeconomía y geopolítica mediterráneas”, *ICE, Revista de Economía*, nº 759.
- Escribano, G. y A. Trigo (1999): “El comercio intra-industrial Norte-Sur. Las experiencias europea y americana”, *Boletín del ICE*, nº 2611.
- Frey, B. S. (1984): “The public choice view of international political economy”, *International Organization*, winter.
- Helms, J. (1999): “What Sanctions Epidemic?”, *Foreign Affairs*, january/february.
- Huntington, S. (1999): “The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs*, march/april.
- Johnson, H. G. (1976): “The Relevance of the *Wealth of Nations* to contemporary Economic Policy”, *Scottish Journal of Political Economy*, vol XXIII, nº 2, junio.
- Kennedy, P. (1987): *Auge y declive de las grandes potencias*. Madrid: Espasa-Calpe.

- Kindleberger, Ch. P. (1986): "International Public Goods without International Government", *American Economic Review* 1, vol. 76.
- Krugman, P. (1997): *Pop Internationalism*. MIT Press: Cambridge, MA.
- Krugman, P. (1993): "The Uncomfortable Truth about NAFTA", *Foreign Affairs*, nov. /dec. También en Krugman (1997).
- Lesser, I. O. et al. (1999): *The Future of NATO's Mediterranean Initiative: Evolution and next Steps*. RAND Co., National Security Research Division. Draft.
- Lorca, A. y G. Escribano (1998): *Las economías del Magreb. Opciones para el siglo XXI*. Madrid: Pirámide.
- Lorca, A. (1996): *Tres Poderes, Tres Mares, Dos Ríos*. Madrid: Encuentro.
- Marín, J. M. (1998): "Una nota sobre el conflicto: conflictos para Europa desde áreas de menor renta", *Revista de Economía Aplicada e Historia Económica*, nº 8.
- Mill, J. S. (1848): *Principios de Economía Política*. Ed. de W. J. Ashley. México D.F.: FCE, 1978.
- Ricardo, D. (1821): *Principios de Economía Política y Tributación*. Ed. de P. Sraffa. México D.F.:FCE, 1973.
- Schiff, M. y L. A. Winters (1997): "Regional Integration as Diplomacy", Working Paper on Policy Analysis, World Bank, april.
- Smith, A. (1776): *La Riqueza de las Naciones*. Ed. de C. Rodríguez Braun. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- Viner, J. (1946): "Power versus plenty as objectives of foreign policy in the 17<sup>th</sup> and 18<sup>th</sup> centuries", en R. A. Baldwin (ed.): *Key Concepts in International Political Economy*, vol II.