

¿Cómo serían unos Estados Unidos de Europa? Algunas ideas en base al IEPG

Iliana Oliví | Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano.

Manuel Gracia | Ayudante de investigación, Real Instituto Elcano.

Tema

Se ha publicado la tercera edición del Índice Elcano de Presencia Global (IEPG). Este año también hemos calculado la presencia global de la Unión Europea, como si se tratara de un solo país, y hemos estimado la presencia de los Estados miembros en la esfera europea.

Resumen

El proceso de *catching-up* de algunas economías emergentes y la crisis en Estados Unidos y en Europa tienen su reflejo en la presencia global: el IEPG muestra cómo los países occidentales pierden posiciones en la escena global. No obstante, si contabilizáramos la Unión Europea como un solo país, ocuparía la primera posición mundial en términos de presencia global. La Europa a dos velocidades también se da en términos de presencia intra-europea: en general, los veteranos gozan de más presencia que los recién llegados. Por último, el IEPG también muestra que las debilidades de la inserción exterior española demandan una nueva estrategia de acción exterior.

Análisis

En los últimos años y, particularmente, desde que estallara la actual crisis, los estudios sobre el trasvase de la actividad económica y el poder mundial del eje Atlántico al Pacífico han proliferado.¹ Algunos análisis se han centrado en la naturaleza de este cambio: ¿se limita a la esfera económica o hay otros elementos políticos en juego como los militares o la cooperación al desarrollo?² Además, este cambio afecta a la presencia relativa de los viejos países occidentales, que se ve crecientemente mermada. Y esto lleva también al debate acerca de si el poder mundial es crecientemente multipolar –con un puñado de viejos y nuevos Estados influyentes– o si, por el contrario, estamos encaminados a un orden cero en el que nadie –ningún Estado, ningún organismo multilateral– quiere o puede gobernar el sistema (Bremmer y Gordon, 2011).³

Esta pregunta nos lleva a otra cuestión importante: el futuro político de la Unión Europea.⁴ Aparte de su impacto en la estabilidad del área monetaria común, la falta de profundidad de la integración económica y política puede estar teniendo consecuencias

¹ Está, por ejemplo, el trabajo visionario de Alice H. Amsden (2001), *The Rise of 'the Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press.

² Véase Andreas Fuchs y Krishna Chaitanya Vadlamannati (2012), "The Needy Donor: An Empirical Analysis of India's Aid Motives", *World Development*, nº 44, pp. 110-128.

³ Ian Bremmer y David Gordon (2011), "G-Zero", *Foreign Policy*, 7/1/2011.

⁴ Federico Steinberg e Ignacio Molina (2012), "El nuevo gobierno del euro: ideas alemanas, intereses divergentes e ideas comunes", *Revista de Economía Mundial*, nº 30, pp. 59-81; Benjamin Cohen (2012), "The Future of the Euro: Let's Get Real", *Review of International Political Economy*, vol. 19, nº 4, pp. 689-700; Sebastien Dullien y José Ignacio Torreblanca (2012), "What is the Political Union?", *Policy Brief*, nº 70, ECFR, diciembre.

en la presencia global y la influencia política del conjunto de la Unión Europea. La otra cara de la moneda es que el proceso de integración europea, tal y como lo conocemos, ha agudizado más de lo que ha limado las diferencias entre los Estados miembros.⁵ En términos de presencia intra-europea, esto puede significar que las “ganancias de presencia” de la integración no se han repartido de forma equitativa entre los miembros.

El **Índice Elcano de Presencia Global (IEPG)** pretende contribuir a estos debates con la medición de la presencia global. Dividimos ésta en tres dimensiones: (1) presencia económica –bienes primarios, energía, manufacturas, servicios e inversiones–; (2) presencia militar –tropas y equipamiento militar–; y (3) presencia blanda –migraciones, turismo, deportes, cultura, información, tecnología, ciencia, educación y cooperación al desarrollo–. Por tanto, aunque esté relacionado con él, el IEPG no es una forma de medir el poder global o la influencia de un país. Más bien, trata de mostrar de forma integrada la presencia efectiva, real y objetiva –no percibida– de los países fuera de sus fronteras y en una amplia variedad de ámbitos (Olivié y Gracia, 2013).⁶

Este ARI repasa algunos de los principales resultados de la tercera edición del IEPG. El IEPG 2012 muestra que el proceso de “des-occidentalización” en curso se está acentuando. También se analiza el estatus de la Unión Europea si ésta se convirtiera en los “Estados Unidos de Europa” y cómo el proceso de integración ha afectado a los Estados miembros en términos de presencia intra-europea. Por último, se discuten los resultados para el caso particular de España.

Transitando hacia el Sur y hacia el Este

Una forma de ver el ranking del IEPG (Cuadro 1) es que los 20 países que encabezan la lista son más o menos los mismos desde los 90. De hecho, sólo dos países han abandonado esta lista –Austria y México– mientras que otros dos han entrado –Brasil y Singapur–. Siete de los top 20 que actualmente componen el *ranking* son países en desarrollo o emergentes.

Sin embargo, ha habido importantes cambios de posición dentro del grupo. China ocupa ahora el 4º puesto y Brasil la 19ª posición. Dos emergentes asiáticos, China y Singapur, han escalado nueve posiciones. Corea del Sur ha subido cinco escalones y la India y Brasil, cuatro. Mientras tanto, Rusia ha perdido cuatro posiciones –téngase en cuenta, sin embargo, que el IEPG de 1990 se calcula para la Unión Soviética–. También lo ha hecho Bélgica. Italia, Suiza y Suecia han perdido tres puestos. Mientras Estados Unidos sigue siendo el país con la presencia global más alta, las economías emergentes

⁵ Olivier Blanchard y Francesco Giavazzi (2002), “Current Account Deficit in the Euro Area: The End of the Feldstein-Horioka Puzzle?”, *Brookings Papers on Economic Activity*, nº 2, pp. 147-186; Alberto Alesina y Robert Barro (2002), “Currency Unions”, *Quarterly Journal of Economics*, nº 117, pp. 409-436; Comisión Europea (2006), “Widening Current Account Differences within the Euro Area”, *Quarterly report on the euro area, Directorate General for Economic and Financial Affairs*, pp. 25-37; Jean Pisany-Ferry (2011), *Le réveil des démons: La crise de l’euro et comment nous en sortir*, Pluriel, Bruselas.

⁶ Iliana Olivé y Manuel Gracia (2013), “IEPG 2012: metodología y nuevos elementos para el análisis”, *Documento de Trabajo*, nº 12/2013, Real Instituto Elcano, julio.

–y particularmente las asiáticas– han venido a remplazar diversos países europeos.

Este proceso de “des-occidentalización” parece haberse acelerado con la crisis económica. Nótese que Bélgica, Francia y Suecia han perdido una posición entre 2011 y 2012.

Esto no significa que todos los países europeos se estén viendo afectados en la misma medida. Alemania y el Reino Unido han ganado una y dos posiciones, respectivamente, en las dos últimas décadas.

Cuadro 1. Ranking del IEPG (20 primeras posiciones)

2012			2011		1990	
Puesto	País	IEPG	Puesto	Δ	Puesto	Δ
1	Estados Unidos	1.012,3	1	=	1	=
2	Alemania	390,7	2	=	3	+1
3	Reino Unido	347,5	3	=	5	+2
4	China	308,4	5	+1	13	+9
5	Francia	297,5	4	-1	4	-1
6	Rusia	243,7	7	+1	2	-4
7	Japón	237,4	6	-1	6	-1
8	Países Bajos	218,3	8	=	9	+1
9	Canadá	194,1	9	=	8	-1
10	Italia	171,5	10	=	7	-3
11	España	162,8	11	=	10	-1
12	Arabia Saudí	152,1	15	+3	12	=
13	Australia	149,4	12	-1	14	+1
14	Corea del Sur	146,1	13	-1	19	+5
15	Bélgica	132,6	14	-1	11	-4
16	India	108,0	17	+1	20	+4
17	Singapur	106,3	16	+1	25	+9
18	Suiza	97,0	18	=	15	-3
19	Brasil	94,2	20	+1	23	+4
20	Suecia	87,7	19	-1	17	-3

¿Hacia el orden 0?

Estados Unidos mantiene su posición como líder mundial en presencia global mientras que China aumenta su proyección exterior. ¿Significa esto que estamos encaminados hacia una nueva bipolaridad dirigida por estos dos países? Por el momento, y en lo que respecta a la presencia global y su cálculo con el IEPG, la respuesta es no.

La cuota de presencia global de Estados Unidos ha estado decreciendo paulatinamente desde el final de la Guerra Fría: ha caído del 24,1% en 1990 al 16,6% en 2012. Mientras tanto, la cuota china ha crecido de forma espectacular durante el mismo período, saltando del 1,4% de presencia global al 5,1%. Sin embargo, el crecimiento de la presencia china no ha sido suficiente para compensar la caída de la estadounidense. La suma de cuotas de los dos países ha caído desde el 25,5% en 1990 hasta el 21,7% en la actualidad.

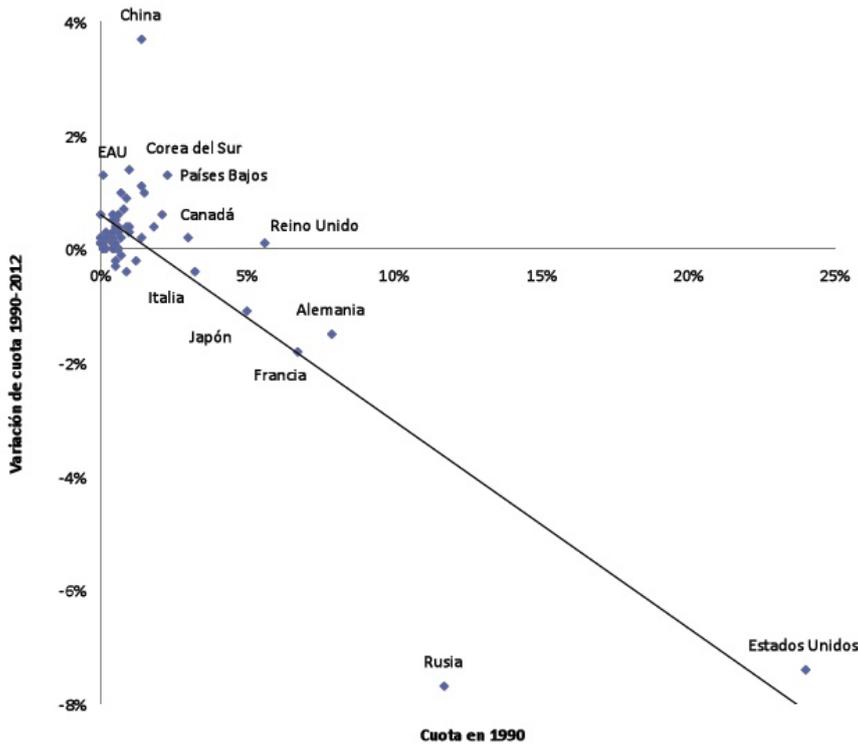
Como resultado, la proyección exterior de los países en una variedad de áreas se está difuminando, probablemente, entre un número mayor de naciones. Para probar esta idea, hemos aplicado el Índice Herfindahl-Hirschmann (IHH) de concentración –utilizado tradicionalmente para evaluar el grado de competencia o concentración entre empresas–.⁷ Varía entre 0 –“competencia total” de presencia global entre países– y 10.000 –monopolio absoluto de presencia global por parte de un solo país–. El IHH aplicado al IEPG ha descendido desde 934 en 1990 a 524 en 2012 (Cuadro 2). Así, la presencia global está crecientemente dispersa entre un número mayor de países (Gráfico 1).

Cuadro 2. Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) aplicado al IEPG

1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
934	803	803	653	599	557	524

Podría decirse que la influencia internacional de los Estados está, al menos parcialmente, determinada por la presencia global de los países que representan. En tal caso, estos resultados pueden estar aportando elementos para el debate paralelo sobre si el poder y la influencia están transitando hacia un nuevo polo –o grupo de polos– o si, por el contrario, la escena global se encamina hacia una cierta anarquía internacional. En este sentido, los resultados parecen más alineados con la tesis del orden cero defendida por Bremmer y Gordon (2011).

Gráfico 1. Dispersión de presencia global a lo largo de las últimas dos décadas



⁷
$$s = \frac{IEPG \ p}{\sum IEPG}$$

$$HII = \sum s^2$$

Otro rasgo interesante de esta tendencia a la dispersión es que tiene un patrón cambiante: en 1990-2005 la presencia global se diversificó sobre todo como consecuencia de la dispersión de la presencia económica. Sin embargo, entre 2005 y 2012 el principal motivo ha sido la presencia blanda. Puede haber distintas explicaciones a esto. Por ejemplo, puede responder a la actual crisis estaría golpeando con mayor fuerza las variables económicas que las blandas. También puede ser el resultado de la naturaleza cambiante de la internacionalización de los países: las economías emergentes pueden haber lanzado sus procesos de inserción exterior de los noventa a través de lo económico y estar ahora dirigiéndose hacia formas más blandas de estar presentes en el mundo.

¿Y si existieran los Estados Unidos de Europa?

Imaginemos que la Unión Europea diera un salto cualitativo hacia la unión política y se convirtiera, por tanto, en un único país. ¿Cómo sería su presencia global? La Unión Europea sería el país con mayor presencia global (1.088,3 en 2012), aunque a una distancia muy corta de Estados Unidos (1.012,3). De hecho, estos dos países –uno de ellos hipotético– acumularían una cuota de presencia global de 43,5%. China ocuparía el tercer puesto, con una presencia de aproximadamente un tercio de la europea o de la estadounidense. En términos generales habría, obviamente, una escalada de las economías emergentes en el *ranking*. De entre los 20 primeros, 13 serían países en desarrollo o emergentes (Cuadro 3).

Cuadro 3. Ranking del IEPG (20 primeras posiciones) incluyendo la Unión Europea

2012			2011		2005	
Puesto	País	IEPG	Puesto	Δ	Puesto	Δ
1	Unión Europea	1.088,3	1	=	2	+1
2	Estados Unidos	1.012,3	2	=	1	-1
3	China	308,4	3	=	5	+2
4	Rusia	243,7	5	+1	4	=
5	Japón	237,4	4	-1	3	-2
6	Canadá	194,1	6	=	6	=
7	Arabia Saudí	152,1	9	+2	8	+1
8	Australia	149,4	7	-1	7	-1
9	Corea del Sur	146,1	8	-1	9	=
10	India	108,0	10	=	14	+4
11	Singapur	106,3	11	=	13	+2
12	Suiza	97,0	12	=	10	-2
13	Brasil	94,2	13	=	17	+4
14	Emiratos Árabes Unidos	82,3	15	-1	15	+1
15	Noruega	80,2	14	+1	12	-3
16	México	76,2	16	=	11	-5
17	Malasia	71,4	17	=	18	+1
18	Indonesia	63,1	19	+1	21	+3
19	Turquía	59,2	18	-1	16	-3
20	Tailandia	58,3	20	=	19	-1

La Unión Europea estaría ocupando esta 1ª posición desde 2010, y esto se debería sobre todo al crecimiento de su presencia económica. Esto es el resultado del dinamismo de las exportaciones de servicios y de las inversiones directas extra-europeas. Las exportaciones de manufacturas y de bienes primarios también han crecido, aumentando la contribución de la dimensión económica de la Unión a su presencia global del 32% en 2005 al 44,5% en 2012. Con todo, la presencia de la Unión Europea es, sobre todo, blanda. Ésta representa el 52% del IEPG total. Es destacable su desempeño en deportes, cooperación al desarrollo, tecnología, ciencia, turismo y, en menor medida, migraciones, cultura y educación.

La presencia militar europea ha decrecido tanto en términos absolutos como en relativos, del 6% al 3,5% de la presencia total entre 2005 y 2012.

Sin embargo, y a pesar de su importante presencia relativa respecto de la de otros países, la actual crisis ha provocado una ralentización del crecimiento del IEPG-UE en distintas variables. En 2011, la presencia económica crece más despacio y en el caso de las variables blandas, esto se remonta a 2012. La cooperación al desarrollo ha descendido significativamente en 2012; una tendencia que posiblemente se mantendrá en el corto plazo y que puede tener efectos importantes en la presencia global de Europa.

¿Qué ocurre dentro de Europa en términos de presencia?

También es posible analizar la presencia relativa de los Estados miembros dentro de la Unión Europea. Al igual que hemos estimado la presencia global, en todo tipo de campos, para el Reino Unido, Alemania, Chipre y España, diversas fuentes estadísticas han permitido el cálculo de la presencia de estos mismos países, ceñida al ámbito europeo. Hemos denominado a este índice el Índice Elcano de Presencia Europea (IEPE) (Olivé y Gracia, 2013).

Según el IEPE, Alemania encabeza a los Estados miembros en presencia intra-europea (Cuadro 4). Le siguen el Reino Unido, Francia y los Países Bajos. Los cuatro países han mantenido estas posiciones desde 2005, el primer año para el que calculamos el IEPE. España ocupa ahora la 5ª posición, habiendo escalado dos puestos en los últimos ocho años.⁸ Todos los países en las posiciones 19 a 27 ocupaban el mismo puesto en 2005 y 2012, un comportamiento que se puede extender a Italia, Polonia, Irlanda y la República Checa, además de los cuatro tops. Esto es, a diferencia del IEPG y aunque con algunas excepciones, no hay una gran variación en la presencia relativa de los Estados miembros dentro del ámbito europeo.

⁸ Sin embargo, el cambio de posición más llamativo es el de Luxemburgo, que gana nueve posiciones en menos de 10 años. Esto se debe sobre todo a su desempeño en la variable cultural, que se mide con las exportaciones de servicios audiovisuales. Conviene resaltar, sin embargo, el fuerte componente re-exportador de esta actividad económica. Asimismo, el incremento de las exportaciones de servicios también contribuye a este aumento.

Cuadro 4. Ranking del IEPE

2012			2005	
Puesto	País	IEPE	Puesto	país
1	Alemania	706,7	1	=
2	Reino Unido	654,7	2	=
3	Francia	519,6	3	=
4	Países Bajos	442,2	4	=
5	España	302,9	7	+2
6	Italia	279,9	6	=
7	Bélgica	272,2	5	-2
8	Luxemburgo	157,3	17	+9
9	Suecia	151,8	8	-1
10	Austria	135,9	9	-1
11	Irlanda	123,8	11	=
12	Dinamarca	108,4	10	-2
13	Polonia	100,8	13	=
14	República Checa	82,1	14	=
15	Hungría	79,9	12	-3
16	Portugal	61,6	18	+2
17	Finlandia	59,6	15	-2
18	Grecia	50,7	16	-2
19	Rumania	35,7	19	=
20	Eslovaquia	35,6	20	=
21	Bulgaria	22,3	21	=
22	Lituania	20,5	22	=
23	Eslovenia	20,4	23	=
24	Estonia	14,6	24	=
25	Letonia	11,3	25	=
26	Chipre	10,1	26	=
27	Malta	5,5	27	=

En otras palabras, las “ganancias de presencia” están vinculadas a la fecha de adhesión: cuanto antes accede un país a la Unión, más presencia intra-europea capta, especialmente en el caso de Alemania. Sin embargo, hay dos excepciones: el Reino Unido y España se han beneficiado de forma más que proporcional de su incorporación a la Unión Europea, en términos de presencia europea (Cuadro 5).

Cuadro 5. Acceso a la UE y “ganancias de presencia”

Acceso UE	Euro	País	IEPE 2012	2005-2012
1958	Sí	Alemania	706,7	187,9
1973		Reino Unido	654,7	262,3
1958	Sí	Francia	519,6	170,7
1958	Sí	Países Bajos	442,2	170,7
1986	Sí	España	302,9	117,4
1958	Sí	Italia	279,9	77,8
1958	Sí	Bélgica	272,2	41,0
1958	Sí	Luxemburgo	157,3	123,8
1995		Suecia	151,8	57,6
1995	Sí	Austria	135,9	47,2
1973	Sí	Irlanda	123,8	59,6
1973		Dinamarca	108,4	36,3
2004		Polonia	100,8	48,4
2004		República Checa	82,1	38,8
2004		Hungría	79,9	17,1
1986	Sí	Portugal	61,6	29,3
1995	Sí	Finlandia	59,6	21,6
1981	Sí	Grecia	50,7	13,0
2007		Rumania	35,7	5,9
2004	Sí	Eslovaquia	35,6	17,2
2007		Bulgaria	22,3	5,0
2004		Lituania	20,5	8,7
2004	Sí	Eslovenia	20,4	10,1
2004	Sí	Estonia	14,6	5,9
2004		Letonia	11,3	3,9
2004	Sí	Chipre	10,1	2,9
2004	Sí	Malta	5,5	2,3

Notas: $\Delta \geq 100$
 $10 \geq \Delta \geq 99$
 $0 \geq \Delta \geq 9$

¿Es poco estratégica la inserción exterior de España?

Es importante que ni el valor del IEPG de un país determinado, ni su evolución, lleven a confusión. Que un país escale posiciones no significa necesariamente que su situación mejore. Por ejemplo, su presencia global puede verse incrementada como consecuencia de la participación en un conflicto militar que no cuenta con el respaldo de la comunidad internacional; algo que podría mermar su imagen internacional y/o su influencia. Además, aunque puedan estar relacionadas, más presencia global no significa automáticamente más influencia o poder. Un país puede ser líder en exportaciones de materias primas y, a la vez, tener una muy baja capacidad de voto en organismos internacionales o regionales.

En pocas palabras, el IEPG y el IEPE muestra el volumen y la naturaleza –los puntos fuertes y débiles– de las presencias global y europea y de los países para los que se calcula. Siendo así, el IEPG puede estar mostrando una inserción exterior más indiscriminada que estratégica en el caso de España.

La política exterior española de las últimas décadas ha sido muy activa en reinsertar el país en la comunidad internacional, tras la transición a la democracia en los 70. Esto ha resultado en un aumento espectacular del IEPG en el período 1990-2012. Éste prácticamente se ha triplicado durante este período –pasando de 41,8 a 162,8– mientras las presencias globales de Estados Unidos y Portugal aumentaron en un 112% y un 232%, respectivamente, durante el mismo período. Así, la política exterior de España en los últimos decenios ha tenido un claro éxito en el sentido de que ha alcanzado su meta principal: devolver el país al escenario internacional. Sin embargo, por otra parte, la naturaleza de esta presencia revela una inserción poco estratégica, con signos de insostenibilidad y desequilibrio.

Tanto a escala global como a nivel europeo, la presencia española descansa en su dimensión blanda. Esto podría ser un activo. No obstante, las variables que tienen un mejor desempeño son sintomáticas de un modelo productivo y de una inserción exterior de bajo valor añadido, lo que confiere vulnerabilidad a todo el país. Por ejemplo, en la vertiente económica, la internacionalización se lleva a cabo, sobre todo, mediante inversiones en el exterior, en lugar de vía exportaciones. En lo que respecta a la presencia blanda, depende en gran medida del turismo y de los deportes, en lugar de en activos más estratégicos como la educación o la tecnología.

La actual crisis económica también se manifiesta en las variables de presencia global: el IEPG de España, que creció a una media anual del 11% entre 2000 y 2010, se ha ralentizado a una variación anual del 6,7% en 2010-2012. Obviamente, algunas variables se han visto más afectadas que otras. Es el caso de la ciencia, la cooperación al desarrollo y las inversiones (Cuadro 6).

Cuadro 6. IEPG de España

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Presencia económica	11,4	18,1	25,2	46,5	63,5	67,7	77,8
% IEPG	27,4	34,4	37,0	44,1	44,1	44,2	47,5
Energía	1,1	0,4	1,5	3,1	3,7	4,6	4,7
Bienes primarios	2,4	5,1	5,6	9,9	12,9	14,4	18,9
Manufacturas	2,8	4,6	5,8	9,7	10,8	11,7	14,4
Servicios	4,9	7,1	9,2	16,6	21,4	21,6	24,7
Inversiones	0,4	0,9	3,0	7,2	14,7	15,3	15,1
Presencia militar	2,4	2,5	2,6	3,0	3,4	3,6	3,5
% IEPG	5,8	4,8	3,8	2,9	2,4	2,3	2,1
Tropas	0,0	0,3	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Equipamiento militar	2,4	2,2	2,0	2,5	2,8	2,9	2,9
Presencia blanda	27,9	32,0	40,3	56,0	77,1	81,9	82,6
% IEPG	66,8	60,9	59,2	53,1	53,5	53,5	50,4
Migraciones	0,8	1,0	1,7	4,4	6,1	6,1	6,1
Turismo	20,0	18,7	24,8	29,9	27,9	28,1	30,3
Deportes	1,5	4,8	2,8	5,8	8,3	8,3	8,3
Cultura	1,2	0,5	1,0	2,3	3,9	3,6	4,8
Información	0,0	0,0	0,1	1,0	8,6	14,5	14,5
Tecnología	0,7	0,8	1,1	1,1	1,5	1,5	1,5
Ciencia	1,4	2,4	3,3	4,7	6,5	5,6	6,1
Educación	0,8	1,8	3,4	1,5	4,0	4,6	4,6
Cooperación al desarrollo	1,5	2,1	2,1	5,2	10,4	9,4	6,2
Valor IEPG	41,8	52,4	68,0	105,0	143,4	152,3	162,8
Puesto	10	10	11	11	11	11	11

Conclusiones

Si la Unión Europea diera un salto cualitativo hacia una federación política, adquiriría una posición estratégica global que posiblemente alteraría el juego político mundial y la distribución del poder y la influencia mundiales. Sin embargo, para ser sostenible, el proceso de divergencia entre Estados miembros debería ser abordado. Esto afecta particularmente a España, que se enfrenta no solamente a los problemas generados por las características de su presencia en la Unión Europea, sino también de su presencia a escala global.