

IEPG: un índice para medir la posición de los países en la globalización

*Ignacio Molina e Iliana Olivé **

Tema: El IEPG es un índice sintético desarrollado por el Real Instituto Elcano que cuantifica y ordena la proyección exterior de los países en los terrenos económico, militar, científico, social y cultural¹.

Resumen: El Índice Elcano de Presencia Global (IEPG) es un ambicioso ejercicio de análisis con el que el Real Instituto Elcano viene a sumarse a los diversos esfuerzos realizados para conceptualizar la globalización y, más en concreto, conocer la capacidad que tienen los diferentes países de moldear ese proceso a partir de su posicionamiento internacional en distintos ámbitos. Se trata de una medición general y agregada de la presencia exterior de los países. El ejercicio tiene una lógica integral considerando un conjunto amplio de campos que incluye la economía, la defensa, los movimientos de población, la ciencia y la cultura o la ayuda al desarrollo. Al calcularse de forma anual y para una cincuentena de países, que incluyen a los más importantes del mundo, el IEPG permite comparaciones internacionales y temporales de la presencia global. Se constituye así como una herramienta útil para analizar las tendencias globales en la presencia internacional y para examinar la política exterior de los países para los que se calcula. El IEPG 2010 nos dice que el país con mayor presencia global es Estados Unidos. Le siguen Alemania, Francia, Reino Unido, China y Japón. España, a la que se le dedica la reflexión final en las conclusiones, se sitúa en noveno lugar.

Análisis: El Índice Elcano de Presencia Global (IEPG) es un ejercicio de agregación sintética de datos que cuantifica y ordena la proyección exterior de los países en los terrenos económico, militar, científico, social y cultural. Con el IEPG, el Real Instituto Elcano viene a sumarse a los esfuerzos realizados desde el mundo académico, algunos organismos internacionales y diversos *thinktanks* para comprender mejor la globalización

En el terreno teórico de las relaciones internacionales, ese debate ha prestado atención a los nuevos equilibrios mundiales después de la guerra fría, a la aparición de potencias emergentes en una economía cada vez más interdependiente o a conceptos más complejos de poder que incluyan elementos llamados “blandos”. Sin embargo, sólo se ha dado muy parcialmente el paso desde la conceptualización teórica a la medición

* *Ignacio Molina e Iliana Olivé son investigadores principales en el Real Instituto Elcano y coordinadores del IEPG.*

¹ Este ARI ha sido publicado como “Estudio Elcano” en la revista *Política Exterior*, nº 141 - Mayo / Junio de 2011

empírica. Es verdad que existen ya algunos intentos de evaluar y comparar a los países en algunas dimensiones vinculadas con el impacto de la globalización –como, por ejemplo, la apertura y competitividad económicas, el compromiso con el desarrollo o la reputación de su imagen–. Hay también algunos trabajos tentativos, de autores norteamericanos o chinos, que pretenden renovar los esfuerzos tradicionales de medir una dimensión tan delicada y discutible como la del poder nacional. Sin embargo, no existe hasta la fecha ninguna medición general y agregada del posicionamiento internacional objetivo de los países en el mundo globalizado y éste es el vacío que el IEPG aspira a colmar.

El ejercicio tiene una lógica integral al considerar que la presencia en el mundo globalizado es multifacética y hasta cierto punto las dimensiones están conectadas. Por ejemplo, a pesar del indudable peso comercial y tecnológico de Alemania o Japón, su escasa proyección militar reduce globalmente su posición, y también hay casos de países –como Arabia Saudí gracias al comercio energético, la inmigración y las visitas a La Meca o la ayuda al desarrollo– que consiguen una importante presencia final a partir de unos altísimos resultados en solo tres o cuatro categorías.

La presencia global de los países se situaría en un nivel intermedio entre, por una parte, los activos disponibles en la esfera interna que se pueden internacionalizar y, por otra parte, el poder o la influencia realmente ejercida a escala mundial. Es decir, el IEPG no mide directamente cuán poderosos o influyentes son los Estados, sino el posicionamiento internacional de los distintos países (tanto de su sector público como privado) en diversos ámbitos; lo que puede, eso sí, afectar luego al ejercicio de ese poder o influencia.

Al calcularse de forma anual y para un grupo de países que incluye a los más importantes del mundo, el IEPG permite comparaciones internacionales y temporales de la presencia global. Aunque se ha calculado por primera vez para 2010, el índice se ha reconstruido también en calas temporales que se remontan a 1990, a fin de poder analizar la evolución del mundo posterior a la guerra fría. A partir de ahora, el IEPG se actualizará con los datos disponibles el 31 de diciembre de cada año.

El IEPG se constituye como una herramienta tanto para elaborar un panorama de la globalización como para analizar la política exterior de los países. En el primero de los casos, porque permite examinar las tendencias globales en la presencia internacional: por ejemplo, quiénes están mejor posicionados y en qué ámbito; qué países o regiones desarrollan un ascenso o un declive relativo de presencia y a qué ritmo; cómo evolucionan en general o en particular los elementos duros (presencia militar o empresarial) y blandos (difusión de ideas o atractivo para las personas); hasta qué punto se asiste a un escenario de multipolaridad o unipolaridad, etcétera.

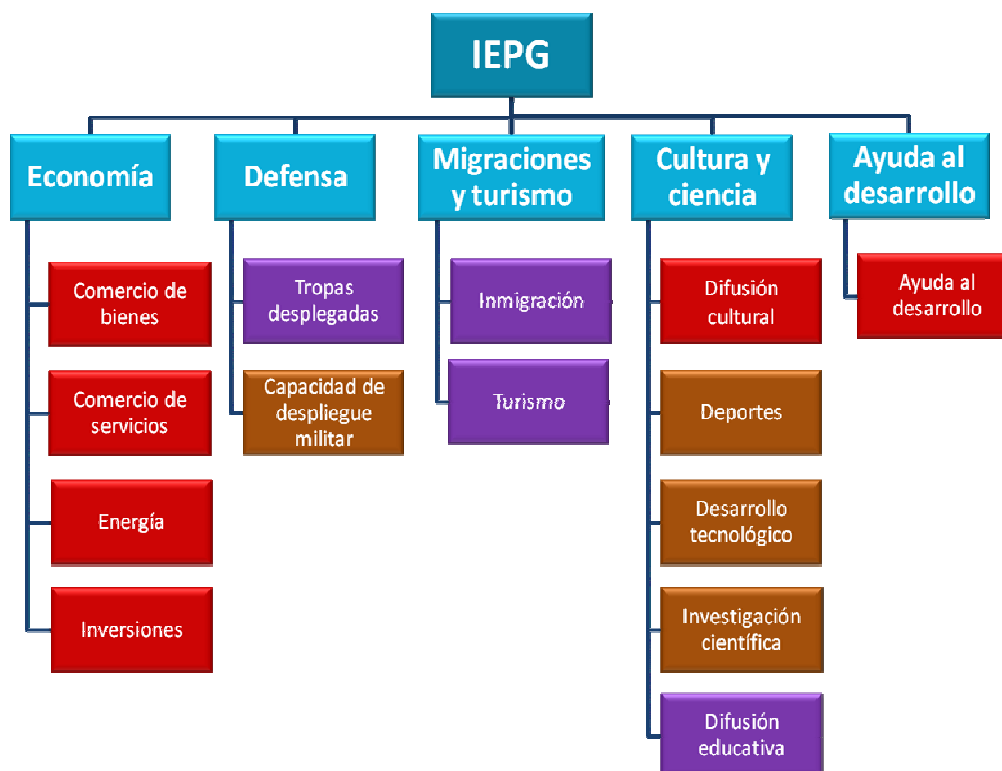
Y en el segundo de los casos, en relación con el estudio de la acción exterior, el IEPG es útil para conocer mejor los esfuerzos de promoción internacional de los países para los que se calcula y también la eficacia de su acción diplomática en términos de influencia. Esto es, se puede examinar por un lado, y a la luz de los resultados de presencia global obtenidos, los esfuerzos de internacionalización realizados a partir de la proyección exterior de los activos disponibles. Y, por el otro, se puede evaluar la capacidad de un país para moldear la globalización a través de su política exterior que, además de descansar en otros recursos de poder, se puede apoyar y retroalimentar sobre esa presencia. Además, el IEPG permite el análisis sectorial de la presencia que los países

priman (cuándo se apuesta por unos elementos sobre otros), y la relación existente o no entre presencia objetiva y notoriedad o prestigio percibido.

En un primer momento, el IEPG cubre la presencia global de una selección de 54 países entre los que están los 42 países con mayor PIB –lo que incluye a todos los miembros del G-20– además de los que no se encuentran en esta selección por tamaño económico pero sí son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y/o de la Unión Europea. Eso quiere decir que la vocación del índice es ir incluyendo a todos los países del mundo, por pequeños que sean, a medida que existan datos disponibles para los 14 indicadores.

Los indicadores se agrupan en cinco áreas: economía, defensa, migraciones y turismo, cultura y ciencia y ayuda al desarrollo. La economía se compone de las exportaciones de bienes y las de servicios, de las exportaciones energéticas y de las inversiones directas en el exterior. La defensa se mide con las tropas efectivamente desplegadas en el extranjero y con la capacidad de despliegue militar. Las migraciones y el turismo recogen tanto el total de población inmigrante como la llegada de turistas al país. El área de ciencia y cultura registra diversas manifestaciones como la difusión internacional de actividades audiovisuales (cine, música, radio o televisión) o los deportes (juegos olímpicos y fútbol masculino). También contempla la generación de patentes internacionales o la actividad internacional del sistema académico-universitario, tanto en su faceta investigadora, a través de las publicaciones académicas, como en la docente, mediante la atracción de estudiantes extranjeros. La ayuda al desarrollo se mide a partir de los datos de ayuda oficial.

Gráfico 1. Estructura del IEPG



Diversos criterios han guiado la selección de indicadores. Los primeros dos criterios – dimensión transnacional y unidireccionalidad– son los más claramente relacionados con la especificidad de un índice que pretende medir la proyección global: el primero significa que todos los indicadores de medición de la presencia incluidos tienen un carácter expresamente internacional, y el segundo implica que esa presencia se mide siempre en una única dirección o sentido que va desde el interior de los países hacia fuera de sus fronteras. Los siguientes criterios tienen que ver con el objetivo de considerar la proyección exterior que sea tangible; es decir, la realmente conseguida de forma absoluta, cuantitativa y objetiva por los países sin que el IEPG como tal tenga en cuenta los medios o esfuerzos empleados para obtener el resultado final, ni el grado relativo de internacionalización de cada país, ni tampoco incorpore datos que impliquen juicios discrecionales sobre la naturaleza cualitativa de esa presencia, y sin que, por último, se incluyan variables basadas en juicios u opiniones. Los dos criterios finales –mínimo número de indicadores para el máximo de los casos y variabilidad de los datos– son aplicables a cualquier otro índice agregado, comparativo y de renovación periódica ya que, por un lado, se busca la mayor capacidad explicativa y aplicable a todos los casos usando el menor número posible de variables e indicadores, y, por otro, la selección de los componentes debe permitir que sean sensibles a la variación de resultados en el corto plazo.

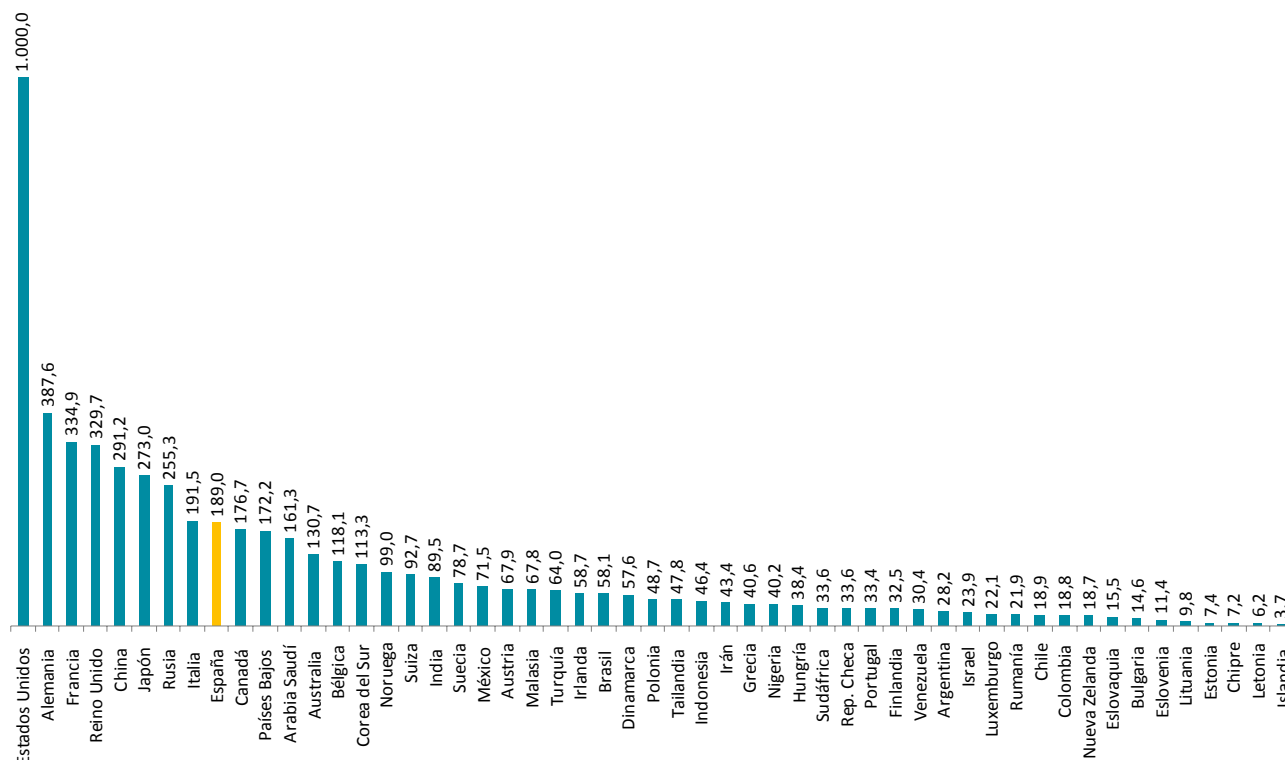
De todos los anteriores, tal vez el elemento más característico del IEPG es que sólo incluye en su seno variables que contengan información expresa sobre la dimensión exterior o, si se prefiere, transfronteriza de cada caso incluido. Es decir, y a modo de ejemplo, se recogen los flujos económicos internacionales de carácter comercial y financiero pero no el PIB; se recogen los flujos humanos pero no la población; y se recoge el despliegue militar exterior o la despleabilidad pero no la fuerza militar disponible. En este sentido, no se recogen datos sobre los activos internos de los países, ni siquiera sobre los activos potencialmente internacionalizables, sino que el cómputo del índice se reduce a manifestaciones expresas de presencia internacional conseguida. Así, por ejemplo, no se recogen variables como la biodiversidad, la oferta gastronómica, las reservas de petróleo o el número de monumentos patrimonio de la humanidad que, si bien pueden derivar en mayor presencia exterior, no lo harán de forma automática. Siguiendo los mismos ejemplos, la presencia global en estos ámbitos se traduciría en una mayor afluencia turística o un mayor volumen de exportaciones; indicadores que sí se recogen.

¿Qué dice el IEPG 2010? Emergentes y emergidos

Los resultados del primer IEPG, sobre todo en conjunción con las series históricas retrospectivas, permiten muy ricos análisis de fondo que aquí se condensan en un primer análisis. Sin duda, la primera conclusión es la extraordinaria proyección norteamericana. Estados Unidos es el país con mayor presencia en 10 de los 14 indicadores, y solo es superado en comercio de bienes (por China y Alemania), energía (donde lideran las grandes potencias exportadoras como Rusia o Arabia Saudí), turismo (Francia) y en patentes internacionales (Japón). El liderazgo es espectacular sobre todo en el ámbito militar pero, con todo, la acelerada reducción del margen con sus perseguidores en lo económico confirma que el mundo se está transformando y que en los últimos años, además, lo hace cada vez más rápido. Piénsese que a mitad del siglo XX el comercio estadounidense representaba el 50 por cien mundial y tenía una base tecnológica muy

superior a la de sus rivales; mientras hoy genera solo el 16 por cien del comercio (menos que la UE) y, salvo excepciones, ya no es el líder industrial-tecnológico en casi ningún sector.

Gráfico 2 Resultados del IEPG 2010



Detrás de EE UU quedan los países europeos: Alemania es el segundo del IEPG, Francia tercero, Reino Unido cuarto, Italia octavo y España noveno. Se trata de países que se benefician de una serie de factores como: la relativa competitividad de sus sectores industrial y de servicios, la vocación internacional de sus gobiernos, su interdependencia en un espacio geográfico reducido, la condición de ejes de los flujos internacionales de comercio, comunicaciones o transacciones, o incluso su alta calidad de vida. Por distintos motivos, y aunque aún siguen ocupando una posición alta en la globalización, se observa en cambio un Japón en declive y una Rusia que prácticamente basa su séptimo puesto en el gas o el petróleo y sus capacidades militares heredadas de la Unión Soviética. China, por su parte, aparece en el quinto lugar del *ranking* global y puede que en breve se convierta en el segundo, pues no sólo está empezando a superar a los grandes países europeos en el comercio, sino también en otros ámbitos no económicos como, por ejemplo, el impacto internacional de su deporte o incluso de su investigación científica.

Por último, y de forma sin duda llamativa si se considera la reciente actividad de estos otros países emergentes en los medios de comunicación y los círculos políticos, algunas economías de gran tamaño y rápido crecimiento como India o Brasil aparecen aún muy poco internacionalizados en términos relativos –18º y 25º del IEPG, respectivamente–, superadas por algunos pequeños países europeos, como Holanda (11º) y Bélgica (14º).

¿Significa entonces esto que, por su metodología, el IEPG prima a los países desarrollados frente a los países en desarrollo y los emergentes? No o, al menos, no necesariamente *ceterisparibus*, aunque es indudable que en algunos ámbitos (el comercio de servicios, la difusión científica o la misma cooperación internacional) parece claro que superar un determinado umbral de desarrollo o, al menos, haber generado una masa crítica interior suficiente, ayuda a traspasar las fronteras. En todo caso, si un país ocupa un lugar más alto o más bajo del esperado en el *ranking*, entonces es posible que o bien su presencia internacional efectiva no se corresponda con la percepción que se deriva de su presencia mediática, su poder o influencia (ya sea global o, seguramente, regional), o bien que haya habido un punto de inflexión reciente en la tendencia de su proyección exterior.

En otras palabras, lo que puede indicar el IEPG cuando se produce este “desencaje” es que el país en cuestión quizá está “boxeando” por encima o por debajo de su peso –en el sentido de que ejerce influencia aunque tenga una baja presencia o viceversa– o que su nivel actual de presencia global es el resultado de una tendencia acusada al alza o a la baja de dicha presencia.

En el caso concreto de la tensión entre los pequeños países europeos –los emergidos– y las economías emergentes, ¿qué dicen los datos? En primer lugar, muestran que la mayor parte de los pequeños países europeos como Holanda y Bélgica, al igual que otros más grandes como Alemania, Francia, Reino Unido, Italia o España tienen una tradición de presencia exterior que, en muchos casos, se remonta a varios siglos. Esto les ha permitido acumular unos canales de proyección exterior que garantizan diversas formas de presencia en el extranjero. Por poner un ejemplo, la difusión cultural se da, en parte, porque al menos tres lenguas europeas son lenguas globales. En segundo lugar, algunos de estos países, por su pequeño tamaño geográfico y/o poblacional –y, por tanto, de su mercado interno– han recurrido necesariamente a modelos de desarrollo económico orientados al exterior. Más concretamente, Holanda y Bélgica, pero también el Reino Unido, son hoy importantes *hubs* financieros, lo que les sitúa, atendiendo al *stock* acumulado, en los primeros puestos de inversores en el exterior (5º, 8º y 3º, respectivamente). En tercer lugar, se trata de países desarrollados, postindustriales en muchos casos, lo que les hace más susceptibles de expandirse internacionalmente: 7 de los 10 primeros exportadores de servicios son europeos, al igual que 5 de los 10 primeros destinos turísticos, y 8 de los 10 primeros países en difusión cultural.

Sin embargo, los llamados emergentes o BRIC (Brasil, Rusia, India y China) se encuentran, casi todos ellos, en pleno proceso de desarrollo y de expansión internacional sin que además exista una interdependencia tan alta como la que une a los países europeos con sus vecinos en una densa red de flujos transnacionales. Se trata, por lo general, de grandes países con un potencial mercado interior que podría ser el eje de una estrategia de desarrollo económico. De hecho, un modelo de desarrollo orientado hacia el interior reduce la vulnerabilidad del país a choques externos, por lo que tradicionalmente suelen ser los países con pequeños mercados internos los que optan por modelos de desarrollo económico más extravertidos –véase por ejemplo que Corea del Sur ocupa la 15ª posición–. No es casual entonces que dos países grandes que han optado por una estrategia más orientada al mercado interior, India y Brasil, ocupen el 18º y el 25º puesto en el *ranking* del IEPG. En este sentido, China es la gran excepción: un país con un territorio y un tamaño poblacional inmensos que, sin embargo, optó por un modelo económico fuertemente orientado al exterior que lo sitúa en el 5º puesto del IEPG

2010, con una espectacular progresión en los últimos años. Eso sí, como recuerdan los datos, una cosa es que China haya pasado a estar en el mundo de manera muy relevante y otra muy distinta es que el mundo haya pasado a ser chino.

Entonces, ¿por qué sorprende ver a los europeos en puestos altos y a los emergentes puestos bajos? Porque Europa está en declive en su posición internacional mientras que los emergentes están en ascenso. En el último lustro se han multiplicado los artículos de opinión y académicos y las noticias de prensa que muestran estas dos tendencias paralelas. Sin duda, tanto los IEPG retrospectivos como sus futuras ediciones mostrarán estas tendencias.

Pero además, podría darse el caso que un país como Brasil también fuese superado por otros con similar grado de desarrollo medio y con un tamaño económico no sólo algo menor sino también con unos datos de crecimiento menos veloz en los últimos años; es el caso de México, que ocupa la 20ª posición del IEPG y, por tanto, supera al país suramericano en cinco puestos. La razón de este sorprendente resultado merece tres comentarios. El comentario previo es que el IEPG, pese a que otorga un resultado final ligeramente favorable a México, es capaz de detectar aquellos indicadores (como el militar o el tecnológico) en que Brasil tiene más presencia. En segundo lugar, es obvio que cada uno tiene posiciones muy distintas en lo relativo a la internacionalización. Es verdad que Brasil exporta materias primas a China y eso le dará ventaja en el futuro pero, mientras tanto, la peculiar situación fronteriza de México con EE UU no sólo sigue plasmándose en una intensísima relación comercial, migratoria o turística con un gigante de la que carece Brasil, sino que eso se traslada también a un esfuerzo mucho mayor en la agenda bilateral que en la global –que se demuestra en el hecho de que aproximadamente la mitad del cuerpo diplomático mexicano destacado en el exterior se encuentre en el vecino del norte–. Y esto lleva al tercer comentario relativo a la percepción: Brasil, gracias a su activa diplomacia y a la ausencia de un vecino más fuerte en Sudamérica, se ha forjado en los últimos años una imagen de líder regional de la que seguramente adolece México.

Curiosamente, la posición de España en el IEPG puede mostrar una realidad tal vez inversa. Su presencia global es bastante significativa (la 9ª total), como resultado de ocupar un puesto medio-alto en casi todos los indicadores e incluso destacar en alguno de ellos; por ejemplo, ser la 7ª exportadora mundial de servicios, la 9ª en inversión directa de sus empresas en el extranjero, la 9ª en despliegue militar, la 8ª en número de inmigrantes, la 4ª en llegada de visitantes, la 7ª en difusión cultural, la 9ª en publicaciones científicas internacionales, o la 6ª en ayuda al desarrollo. Sin embargo, al igual que un país puede tener niveles bajos de presencia global y ser una potencia relevante (como el antes mencionado caso de Brasil o también Sudáfrica), podría ser que España tuviese una alta presencia que no se traduce correlativamente en influencia mundial.

En cierto modo es lógico. España -como le ocurre también a otras potencias medias como Canadá, Italia o Corea del Sur- no puede aspirar al liderazgo en su región, aun cuando su caso sea peculiar porque tiene en cambio la ventaja de poder proyectarse de modo natural hacia otras regiones y, en particular, América Latina. Por decirlo de manera gráfica, mientras el español es el quinto idioma de Europa, supone tal vez la segunda lengua internacional. Sin embargo, las lecciones que se extraen del IEPG para el caso español son más ricas.

Conclusión: A lo largo de las últimas dos décadas España ha asistido a una importante expansión de su presencia desde un punto de partida muy bajo en casi todos los indicadores. A finales de los ochenta España no tenía multinacionales, ni tropas desplegadas en el exterior, ni inmigración significativa, ni proyección deportiva, ni realizaba apenas cooperación al desarrollo. Este cambio radical de los patrones de presencia global, salvo en lo referente a la tecnología y a la educación donde la internacionalización sigue siendo bastante baja, significa que España es un actor mundial muy diferente al de hace veinte o veinticinco años y que esa transformación se debería plasmar, en cantidad y calidad, en su política exterior.

La traducción en cantidad, esto es en los recursos dedicados a la acción diplomática, sí se ha producido. Hoy pese a algunas deficiencias, y siempre que se supere el peligroso riesgo de recortes generalizados a consecuencia de la crisis, la presencia de España es ya notable en los foros multilaterales y en el nivel bilateral. Hoy el número de organizaciones internacionales a los que se pertenece, la red de representaciones y los medios humanos o financieros dedicados a la política exterior se ajustan más o menos al lugar que teóricamente le corresponde.

Es, sin embargo, en lo referente a la calidad –o, si se prefiere, en lo relativo a estrategia y coordinación- donde el IEPG podría ser más revelador de las carencias. Durante mucho tiempo se dijo que España boxeaba por encima de su peso porque iba cumpliendo con éxito su objetivo de ser reconocida como potencia media -pese a no disponer objetivamente de empresas, ejército, u otros activos internacionalizados- en la escena mundial de la que tanto tiempo había estado ausente. Sin embargo, en la medida que el país ya tiene una alta presencia global efectiva en casi todos los ámbitos, y que el prerequisite de estar en el sitio que le corresponde hace ya mucho tiempo que se alcanzó, podría concluirse que se corre el riesgo de boxear por debajo de peso. Y así puede que sea, en efecto, si el empeño continúa demasiado enfocado a la inserción en una foto histórica antes que en planificar a largo plazo una actuación que descansa sobre el despliegue simultáneo de la presencia y de la capacidad de gestionar el entorno internacional de acuerdo a sus valores e intereses.

Ignacio Molina e Iliana Olivie son investigadores principales en el Real Instituto Elcano y coordinadores del IEPG.