

POLICYBRIEF

No. 04, 2023

La Unión Europea: ¿Qué papel en la economía mundial?

Sven Van Kerckhoven y Victoria Hernandez

Aspectos Destacados

1. En los últimos años, la UE no ha sabido navegar por las organizaciones económicas internacionales (como el FMI, la OMC o el G20) y ha sido incapaz de emplear estos foros para impulsar soluciones globales.
2. Esto puede explicarse por: (1) a nivel interno: la propia UE se enfrenta a una realidad completamente distinta, ya que su tendencia hacia una mayor integración se ha invertido, y (2) a nivel externo: las propias organizaciones ya no ejercen la misma influencia, ya que la cooperación mundial está decayendo.
3. El argumento principal en este policy brief es que, incluso en estos tiempos difíciles, la UE puede desempeñar un papel de liderazgo en el mundo compartiendo sus mejores prácticas y entablando una cooperación más estrecha con otras regiones, en particular con América Latina.

Introducción

La Unión Europea (UE) es una de las principales potencias económicas del mundo. Como conjunto de una gran variedad de países situados en el continente europeo, que han creado conjuntamente un mercado único y una moneda única (aunque no adoptada por todos ellos), la UE ejerce una influencia significativa en la toma de decisiones a escala mundial. En algunos lugares, la UE está representada directamente (por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio), en otros no tiene representación directa (el Fondo Monetario Internacional, véase Wouters et al., 2013b), o cuenta con la participación de algunos de sus Estados miembros (G20, véase Wouters et al., 2013a). Como tal, ha podido contribuir significativamente a aportar soluciones a una gran variedad de cuestiones, como por ejemplo la crisis financiera (Wouters y Van Kerckhoven, 2011).

Sin embargo, en los últimos años, la UE no ha sabido navegar por estas organizaciones económicas internacionales y ha sido incapaz de emplear estos foros para impulsar soluciones globales.

Esto puede explicarse por lo siguiente: 1) a nivel interno: la propia UE se enfrenta a una realidad completamente distinta, ya que su tendencia hacia una mayor integración se ha

invertido, 2) a nivel externo: las propias organizaciones ya no ejercen la misma influencia, ya que la cooperación mundial está decayendo. Este policy brief aborda en primer lugar estos dos puntos antes de evaluar a continuación los distintos caminos que la UE aún puede seguir en estos tiempos difíciles. El argumento principal es que, incluso en estos tiempos difíciles, la UE puede desempeñar un papel de liderazgo en el mundo compartiendo sus mejores prácticas y entablando una cooperación más estrecha con otras regiones, en particular con América Latina.

De la integración a la desintegración

La Unión Europea, como unión de Estados nación europeos, se ha integrado cada vez más en las últimas décadas. Partiendo del carbón y el acero, la UE es ahora un bloque regional bien establecido. De hecho, los Estados miembros europeos han cedido el control sobre un gran número de áreas temáticas, creando, entre otros, un mercado único y una moneda única. Aunque se trata de un proyecto en curso, que sigue siendo un trabajo en progreso, la velocidad y profundidad de la integración de la UE es notable. Esto ha atraído una gran atención e incluso ha estimulado un nuevo campo de investigación académica (Bickerton, 2012; Baldwin y Wyplosz, 2020).

Incluso en estos tiempos difíciles, la UE puede desempeñar un papel de liderazgo en el mundo compartiendo sus mejores prácticas y entablando una cooperación más estrecha con otras regiones, en particular con América Latina

Sin embargo, este proyecto se ha estancado o incluso se ha invertido en los últimos años. El auge de los partidos nacionalistas ha obstaculizado nuevos avances, ya que estos han cuestionado cada vez más los beneficios de la integración, al tiempo que han centrado gran parte de su atención en los problemas originados por la abolición de las fronteras nacionales (Vollaard, 2018). El éxito electoral continuado de estos partidos ha demostrado que estos no se encuentran solo en la periferia de la sociedad, sino que sus plataformas atraen directamente el descontento de los votantes. Nótese que esta división entre Estados nación no es nueva, ni exclusiva de la UE. Los acontecimientos posteriores a las elecciones estadounidenses, con la gente asaltando el Capitolio, y la competición electoral brasileña entre, por

ejemplo, Bolsonaro y Lula, demuestran que las sociedades se han fragmentado más en los últimos años.

Con estas divisiones en las sociedades actuales, que consecuentemente acaban sin un centro (electoralmente hablando), y un creciente apoyo a los partidos más extremistas, tanto a la derecha como a la izquierda del espectro, no debería sorprender que la UE, como bloque regional, también esté siendo presa de las fuerzas centrifugas (Webber, 2017). Ya se ha escrito y dicho mucho sobre la decisión del Reino Unido (RU) de abandonar la Unión Europea, pero el RU siempre ha sido un caso atípico en la UE (De Ville y Siles-Brügge, 2019; Van Kerckhoven, 2021). Podría considerarse que solo se ha comprometido con la UE en el marco de la denominada integración diferenciada (Keleman, 2021, Leruth et al., 2019). Por lo tanto, las dificultades tanto para la UE como para el Reino Unido para separar su funcionamiento serían aún mucho más evidentes si otro miembro de la UE, plenamente integrado, decidiera partir.

Al mismo tiempo, el proyecto de integración europea no está finalizado, por lo que muestra algunas debilidades importantes. Normalmente, las respuestas europeas a las situaciones de crisis parecen lentas, desajustadas y decepcionantes. Tras el brote de COVID-19, la UE tardó en

reaccionar, lo que volvió a poner a los Estados miembros y a sus gobiernos nacionales como protagonistas. Además, viendo hacia atrás, las decisiones nacionales también se consideraron en general más eficaces que las europeas. La adopción de una postura común en un breve plazo de tiempo, especialmente cuando los distintos Estados miembros se

ven afectados en distinta medida y, por tanto, pueden tener preferencias políticas o plazos de respuesta diferentes, ha demostrado seguir siendo un problema a escala europea.

Al mismo tiempo, la solidaridad entre los Estados miembros de la UE y a nivel de la UE ha seguido siendo escasa (Miró, 2022). Los Estados miembros se muestran cautelosos a la hora de apoyarse mutuamente, en particular cuando se enfrentan a impactos diferentes en su economía. Sin una unión fiscal a nivel de la UE, esto es de esperarse, ya que sólo hay una cantidad limitada de fondos que pueden reunirse a nivel de la UE directamente. En este sentido, cabe pensar también en la crisis de la eurozona y en el diferente impacto que tuvo en los distintos Estados miembros. Del mismo modo,

aunque las instituciones de la UE y sus representantes han mostrado enérgicamente su apoyo a Ucrania, y Ursula von der Leyen incluso se vistió de amarillo y azul durante su discurso sobre el estado de la Unión, la mayor parte del apoyo directo, tanto militar como humanitario, lo prestan los distintos Estados miembros y en distinta medida.

Así pues, la mayoría de los Estados miembros de la UE se encuentran en un callejón sin salida. Por un lado, la integración no finalizada significa que la UE tiene dificultades para desempeñar un papel de liderazgo mundial, pero también que los Estados miembros no consiguen cosechar los beneficios derivados de una integración más profunda. Sin embargo, la actual contestación política del proyecto europeo dificulta una mayor integración. Por otra parte, desintegrarse de la UE significaría renunciar al bienestar adicional generado por la integración. Además, el matrimonio entre los distintos Estados miembros dentro de la UE es compleja, por lo que habrá que invertir y negociar cada pequeño aspecto, una experiencia costosa y que requiere mucho tiempo. Todo esto solo para demostrar que hay mucho más de lo que parece cuando se habla de integración. Para aprovechar plenamente las ventajas de la integración, como las economías de escala, de alcance y la disminución de los



Participantes en el Simposio sobre los resultados de la Conferencia sobre el futuro de Europa y las acciones para relanzar la integración latinoamericana.

costes de transacción, es necesaria la plena integración. En el caso de la UE, está claro que actualmente no es así, y parece difícil seguir avanzando.

El fin de la cooperación mundial

Al mismo tiempo, las cosas no parecen mucho más positivas a nivel internacional. La cooperación internacional ha disminuido en los últimos años y ha dificultado el funcionamiento de las organizaciones internacionales. La Organización Mundial del Comercio (OMC) está estancada en cuanto a nuevos avances institucionales desde que se inició la Ronda de negociaciones de Doha. El G8 se convirtió en el G7 después de que Rusia invadiera Crimea en 2013. Sigue formando parte del G20, pero no asistió en persona a la última reunión de Bali. El equilibrio entre permitir la toma de decisiones, que es más probable con menos miembros, tanto en términos de número como de diversidad, y garantizar que esas decisiones logren algo, que es más probable cuando más partes han participado, sigue siendo difícil (Wouters y Van Kerckhoven, 2017).

De forma complementaria, las tensiones entre Estados nación han ido en aumento en los últimos años. Los principales actores han tenido varios roces en los últimos años, desde políticas comerciales, pasando por discusiones sobre espionaje, hasta desacuerdos totales sobre la agresión demostrada por Rusia.

La Unión Europea, como una de las mayores economías del mundo, se ha visto incapaz de ejercer un liderazgo mundial en este sentido. En parte por sus problemas internos, pero también por su incapacidad para tomar a tiempo decisiones difíciles y mantener bajo control a todos sus Estados miembros (Wouters y Van Kerckhoven, 2019).

Caminos hacia el liderazgo de la UE

Hay que reconocer que la UE tiene actualmente grandes oportunidades para recuperar apoyos y aumentar su importancia. Como unión de varios países europeos importantes, tiene la influencia necesaria para marcar la diferencia.

Evidentemente, un área de atención debe centrarse en los problemas transnacionales, en los que la UE está en una posición única para actuar. Ejemplos de ello son el cambio climático y la sostenibilidad. Como la propia UE es un rompecabezas de diferentes Estados nacionales, está en una posición única para aportar soluciones a problemas

transfronterizos y compartir buenas prácticas, que luego pueden servir de base para la toma de decisiones a nivel mundial, donde los problemas transfronterizos también suelen ser problemáticos.

En las últimas décadas, la urgencia de combatir el cambio climático se ha hecho cada vez más palpable. Desde el principio, la Comisión Von der Leyen ha hecho de la neutralidad en carbono su misión principal, plasmada en un conjunto de iniciativas políticas, el llamado Pacto Verde Europeo.

El llamamiento y el apoyo de la UE a una mayor sostenibilidad y a la lucha contra el cambio climático podría brindar una oportunidad única a las empresas de la UE para profundizar en este aspecto y asegurarse de que pueden ser consideradas líderes mundiales

La crisis de COVID-19 y la crisis energética dejaron cada vez más claro por qué la UE debe ser muy exigente en la realización de las ambiciones estipuladas en el Pacto Verde Europeo. El confinamiento durante meses y la escasez general dejaron al descubierto la vulnerabilidad europea frente a las importaciones. Quedó claro que las cadenas de valor locales podrían ofrecer soluciones más rápidas y estables que el abastecimiento mundial, y en la mayoría de los casos con un menor coste medioambiental. Además, la guerra de Ucrania y las sanciones impuestas demostraron claramente la necesidad de alejarse de los combustibles fósiles, ya que las importaciones de estos últimos procedentes de Rusia disminuyeron drásticamente, con el consiguiente aumento de los costes. Hasta cierto punto, esto podría haber empujado a ciudadanos, empresas, industrias y gobiernos a replantearse sus prioridades, contribuyendo en última instancia a hacer realidad algunos de los objetivos del Pacto Verde.

Las crisis anteriores, como la financiera de 2008, han demostrado que, en tiempos difíciles, ha sido difícil movilizar fondos públicos adicionales para inversiones medioambientales o imponer condiciones (ecológicas) a los paquetes de rescate y recuperación. Esta vez, la Comisión Europea propuso el paquete "Next Generation", por el que una parte significativa (25%) del cuantioso fondo de recuperación se destina a la acción por el clima, con el requisito adicional de que todos los fondos se utilicen respetando el principio de

"no perjudicar", es decir, que los proyectos de recuperación no provoquen en ningún caso un aumento de las emisiones.

La incorporación de este principio y un apoyo significativo a la recuperación "verde" es un giro positivo y rompe claramente con la "tradicición" de centrarse únicamente en la recuperación económica. Sin embargo, para tener un impacto a largo plazo, una estrategia europea debe constar de planes y financiación a largo plazo. Dado que las inversiones privadas, debido al impacto económico de COVID-19 y a la actual crisis energética, aún podrían tardar en recuperarse de forma significativa, la esperanza es que la financiación pública, siguiendo las líneas

expuestas anteriormente, aún pueda empujar a la UE a hacer realidad sus objetivos. Un avance interesante a este respecto es el desarrollo de los eurobonos, por los que la UE recabará fondos por sí misma de los mercados financieros.

Corresponde ahora a la Unión Europea seguir siendo fuerte para impulsar sus ambiciones. La cooperación y la mirada puesta en el futuro son primordiales

para garantizar que los retos actuales puedan traducirse a largo plazo en una oportunidad para Europa, su economía, sus empresas y sus ciudadanos.

Hacer las cosas bien también podría garantizar que la UE pueda compartir las mejores prácticas a escala mundial y volver a liderar después de tiempos difíciles.

También significaría que la UE y sus industrias deberían poder captar mercados mundiales, lo que hasta ahora no ha resultado fácil. Esto resulta sorprendente, ya que, gracias al mercado único, las empresas de la UE tienen ahora fácil acceso a un mercado que puede rivalizar con el de, por ejemplo, Estados Unidos. La suposición de que esto apoyaría a las nuevas empresas y les ayudaría a crecer rápidamente parece no haberse cumplido. Sin embargo, el llamamiento y el apoyo de la UE a una mayor sostenibilidad y a la lucha contra el cambio climático podría brindar una oportunidad única a las empresas de la UE para profundizar en este aspecto y asegurarse de que pueden ser consideradas líderes mundiales. La actual crisis energética no hace sino reforzar esta idea. Podría ser una oportunidad única para que la UE lidere este aspecto, y para que las empresas se conviertan en campeonas europeas y mundiales.

En teoría, el tamaño del mercado único generaría importantes riquezas que podrían beneficiar a la UE en su conjunto, al país en el que se han generado, localizado y, en última instancia, a

los ciudadanos de estos países, a través de la redistribución. En la práctica, cuando se desarrollan nuevas empresas, éstas tienden a localizarse rápidamente en países con normas fiscales más laxas. Por ello, la ausencia de una unión fiscal permite a los países subcotizarse entre sí para atraer a las grandes empresas. Sin embargo, la espiral descendente de los regímenes fiscales para atraer a estas empresas y las políticas de empobrecimiento del vecino que de ello se derivan hacen que la mayor parte de la riqueza adicional que podría generarse para la UE, sus Estados miembros y sus ciudadanos nunca llegue a cosecharse.

El resultado es el debilitamiento de los mecanismos de apoyo social en toda la UE. Se consideraba que varios Estados miembros de la UE contaban con grandes sistemas de apoyo social, pero éstos están sometidos a una presión cada vez mayor. Con la llegada del mercado único, la competencia interna de la UE ha ejercido una presión cada vez mayor sobre los presupuestos públicos, a la que no ha ayudado la plenitud de la reciente crisis. Esto va en detrimento de sus ciudadanos. Es necesario investigar en profundidad cómo los Estados miembros y la UE en su conjunto pueden seguir protegiendo a sus ciudadanos más débiles mediante la redistribución.

Además, la teoría económica sugiere que la integración generaría más bienestar debido a las economías de escala, de alcance y la reducción de los costes de transacción (Alesian y Spolaore, 2005). Esto significaría que los Estados miembros de la UE han sido capaces de generar importantes aumentos de bienestar en los últimos años. Esto contrasta fuertemente con los datos recientes, que indican claramente que en las últimas décadas los pobres se han empobrecido más e indican una disminución de lo que se puede llamar la clase media. Si la integración es capaz de generar bienestar adicional, ¿cómo es que éste no llega a los necesitados? Es cierto que resulta difícil evaluar la magnitud exacta de estos aumentos del bienestar, pero esto podría estimular una mayor contestación del proyecto europeo.

El futuro del proyecto europeo, a pesar de demostrar un gran potencial, no está claro, ya que el apoyo a la integración y a una mayor integración está disminuyendo. Como ya se ha indicado, una mayor integración podría ser la respuesta, en particular en el ámbito de la unión fiscal. También permitiría a la UE dirigir con más fuerza la toma de decisiones a escala mundial.

Compromiso con América Latina

Está claro que la UE y América Latina pueden beneficiarse de una colaboración más profunda. Sobre todo porque la cooperación y colaboración entre naciones y regiones se encuentra actualmente bajo mínimos. Las relaciones amistosas y el intercambio de experiencias sólo podrían beneficiar a las dos regiones. La UE podría aprender más sobre el populismo y su impacto en las sociedades a partir de experiencias anteriores en América Latina.

Las experiencias populistas que marcaron la historia política de América Latina deberían enseñar algunas lecciones importantes para hacer frente al resurgimiento del populismo en la UE. En primer lugar, su reiterada recurrencia ha dañado gravemente los contextos institucionales del orden político. La fragmentación política, la polarización, la deslegitimación recíproca de los contendientes por el poder, la ausencia del Estado de derecho, la concentración del poder en el gobierno personal y la toma de decisiones sin rendición de cuentas, asociadas la mayoría de las veces a la corrupción y la violencia, son sólo algunos de los legados y condiciones

Tanto la UE como América Latina deberían adoptar políticas que, dirigiéndose a los perdedores de la globalización, pudieran recuperar la confianza de la población en las instituciones y los líderes democráticos

actuales de la política populista. Su incompatibilidad con la gobernanza democrática debe entenderse claramente. Los líderes, partidos e ideologías democráticas deberían ser conscientes de este resultado y trazar una línea divisoria nítida entre ellos y los líderes, movimientos e ideologías populistas. Al mismo tiempo, tanto la UE como América Latina deberían adoptar políticas que, dirigiéndose a los perdedores de la globalización, pudieran recuperar la confianza de la población en las instituciones y los líderes democráticos. América Latina puede aprender algunas lecciones importantes del proyecto de integración europeo y asegurarse de no cometer los mismos errores. Al mismo tiempo, se justifica una estrecha cooperación entre la UE y América Latina, en particular en los ámbitos de la sostenibilidad y la ecologización de la economía.

Conclusión

Este policy brief se propone analizar por qué la UE está luchando actualmente por demostrar un papel de liderazgo mundial. Esto puede explicarse desde una dimensión tanto interna como externa. Internamente, la UE y sus Estados miembros se enfrentan a retos democráticos debido al aumento del euroescepticismo. Esto obstaculiza una integración más profunda que potencialmente podría conducir a una mayor generación de bienestar. Externamente, la estructura tradicional de gobernanza económica mundial no ha progresado en los últimos años. La cooperación y la colaboración están actualmente estancadas. Sin embargo, este informe señala que la UE se encuentra en una posición única para abordar algunos de los retos actuales: la sostenibilidad y el cambio climático. Como unión única de diferentes Estados miembros, puede servir de laboratorio para ensayar retos transfronterizos y sus soluciones, lo que a su vez podría apoyar el establecimiento de industrias innovadoras. Esto permitiría a la UE generar más bienestar, demostrando potencialmente su importancia para los ciudadanos y los Estados nacionales, y permitiría a la UE volver a la vanguardia de la toma de decisiones a escala mundial.

Referencias

- Alesina, A. y Spolaore, E. (2005). *The Size of Nations*. MIT Press.
- Baldwin, R. y Wyplosz, C. (2020). *The Economics of European Integration*. McGrawHill.
- Bickerton, C.J. (2012). *European Integration: From nation states to member states*. Oxford University Press
- De Ville, F. y Siles-Brügge, G. (2019). The Impact of Brexit on EU Policies, *Politics and Governance*, 7(3), pp. 1-6.
- Keleman, R.D. (2021). Epilogue: A note of caution on differentiated integration, *Swiss Political Science Review*, 27(3), pp. 672-681.
- Leruth, B., Gänzle, S. y Trondal, J. (2019). Differentiated Integration and Disintegration in the EU after Brexit: Risks versus Opportunities, *Journal of Common Market Studies*, 57(6), pp. 1383-1394.
- Miró, J. (2022). Debating fiscal solidarity in the EU: interests, values and identities in the legitimation of the Next Generation EU plan, *Journal of European Integration*, 44(3), pp.307-325.
- Van Kerckhoven, S. (2021). Post-Brexit Leadership in European Finance, *Politics and Governance*, 9(1), pp. 59-68.
- Vollaard, H. (2018). *European Disintegration: A Search for Explanations*. Palgrave Macmillan.
- Webber, D. (2017). Can the EU survive? In Dinan, D. Nugent, N. y Paterson, W.E. (eds.) *The European Union in Crisis*, Palgrave, pp. 336-360.
- Wouters, J. y Van Kerckhoven, S. (2011) The EU's Internal and External Regulatory Actions after the Outbreak of the 2008 Financial Crisis, *European Company Law*, 8(5), pp. 201-207.
- Wouters, J., Van Kerckhoven, S. y Odermatt, J. (2013a). The EU at the G20 and the G20's impact on the EU, in Van Vooren, B.; Blockmans, S. y Wouters, J. (eds.) *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*. Oxford University Press, pp. 259-272.
- Wouters, J., Van Kerckhoven, S. y Ramopoulos, T. (2013b). The EU and the euro area in International Economic Governance: The Case of the IMF, in Ambtenbrink, F. y Kovenoch, D. (eds.) *European Union's Shaping of the International Legal Order*, Cambridge University Press, pp. 306-327.
- Wouters, J. y Van Kerckhoven, S. (2017). The Gx Contribution to Multilateral Governance: Balancing Efficiency and Inclusiveness, *Studia Diplomatica*, 68(3), pp. 45-65.
- Wouters, J. y Van Kerckhoven, S. (2019). The role of the EU in the G7 in the Era of Brexit and Trump, in Oldani, C. y Wouters, J. (eds.) *The G7, Anti-Globalism and the Governance of Globalization*, Routledge, pp. 68-89.

Copyright © United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2023

The views expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the United Nations University.

Sven Van Kerckhoven is the Vice-Dean for Education and Assistant Professor Business and Economics at the Brussels School of Governance (Vrije Universiteit Brussel), and Professorial Fellow at UNU-CRIS. He obtained his PhD in Applied Economics from the KU Leuven.

Victoria Hernandez is a Communications Advisor at CECOP (The European Confederation of Industrial and Service Cooperatives). She

obtained her Master's degrees in Communication and Journalism in Europe from the Vrije Universiteit Brussel.

This Policy Brief is based on Sven Van Kerckhoven's presentation at the **Symposium on the Results of the Conference on the Future of Europe and Actions to Relaunch Latin American Integration** (the EU-LATAM 2022 Symposium) held in Alcalá de Henares on 13 and 14 October 2022.

In collaboration with

