

Amanecer emergente: el ascenso económico del Lejano Oriente y sus consecuencias para el orden económico internacional

Miguel Ángel Martínez Rolland | Técnico comercial y economista del Estado.

Tema

El extraordinario aumento de peso de los países emergentes, sobre todo de China, plantea incógnitas importantes para la cooperación económica internacional y el liderazgo de sus instituciones.

Resumen

La economía mundial ha experimentado un cambio muy profundo en las últimas décadas, con el estancamiento de los países desarrollados mientras los emergentes han crecido a tasas extraordinarias. Las principales consecuencias institucionales han sido que el G7 ha cedido el protagonismo al G20 y que las instituciones financieras internacionales han efectuado reformas graduales para reflejar mejor las realidades de la economía mundial. La principal tesis de este artículo es que el cambio en la economía mundial ha sido tan rápido que las instituciones internacionales y los principales países protagonistas no están preparados para asumirlo con todas las consecuencias. China y los países emergentes todavía no han alcanzado la riqueza *per cápita* suficiente para asumir las mismas obligaciones que los países desarrollados, incluyendo los costes del liderazgo. El resultado más probable es que EEUU y Europa mantengan el liderazgo institucional, pero con menor fuerza y autoridad, lo que puede debilitar a estas instituciones y generar un mayor bilateralismo sin reglas claras, y mayores riesgos de inestabilidad por políticas no cooperativas, principalmente en materia cambiaria. En este contexto, el refuerzo de la cooperación en foros informales como el G20 y el diálogo bilateral parece una necesidad.

Análisis

El vertiginoso aumento del peso económico de los países emergentes, especialmente de China, ha alterado el equilibrio de poder financiero internacional, pero ello se ha reflejado solamente en parte en los foros de cooperación y las instituciones económicas internacionales. Los países emergentes, los BRICS¹ en particular, demandan más poder en estas instituciones, y están incluso creando estructuras alternativas. ¿Son razonables estas aspiraciones? ¿Parecen dispuestos

¹ Brasil, Rusia, la India y China (BRIC), con la adición de Sudáfrica (BRICS), principalmente institucional. En el análisis nos centraremos en las cuatro grandes potencias económicas del quinteto, pero usaremos el término BRICS.

los emergentes a asumir las responsabilidades que conlleva el liderazgo económico internacional? ¿Qué cambios se pueden esperar en la arquitectura financiera internacional, bajo escenarios realistas? ¿Cuál podría ser la actitud de España y de la UE ante esta situación?

(1) El cambio en el centro de gravedad de la economía mundial: China como taller del mundo y acreedor del mundo

Una noticia de gran relevancia simbólica en la presentación de los principales informes del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en octubre de 2014 fue que por primera vez el PIB de China habría superado a finales de año al de EEUU, calculado en términos de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) –una medición que favorece generalmente a los países con menores rentas y menores precios² y, en este caso, a China–. La estimación del FMI y Banco Mundial del PIB en PPA de China es de un 16,5% del total mundial en 2014, mientras que la de EEUU es de un 16,3%. Este *sorpasso* muestra hasta qué punto la realidad económica mundial ha cambiado en pocas décadas. China ha pasado de ser un país de gran población, pero extremadamente pobre (con una renta *per cápita* insignificante, de apenas 350 dólares en 1990, 40 veces inferior a la de EEUU) a ser un país de renta media-alta,³ con una renta *per cápita* de 7.500 dólares en 2014. La renta media se ha multiplicado por 20 en poco más de dos décadas, algo extraordinario para un país tan poblado, y su desarrollo industrial lo ha convertido en una potencia económica. Ello está teniendo importantes consecuencias para el resto del mundo, tanto en el plano económico como institucional.

No obstante, es necesario relativizar el concepto de *sorpasso*. El PIB de EEUU sigue siendo considerablemente mayor si lo medimos a tipos de cambio de mercado (en torno a un 70% superior), aunque China ya es la segunda economía mundial, superando a Japón en PIB a tipos de cambio de mercado desde 2009. Adicionalmente, existen algunas dudas sobre el ajuste utilizado para medir el PIB en términos de PPA respecto a los tipos de cambio de mercado,⁴ por su volatilidad, lo cual invita a cierta prudencia, como en general debería ocurrir con las estadísticas de un país tan grande –el tamaño dificulta la elaboración– y sobre las que además pesan dudas sobre su transparencia. El propio primer ministro chino, Li Keqiang, fue noticia por no confiar en las cifras de PIB chino y considerar más fiables otros indicadores como el consumo eléctrico y el crédito bancario.⁵

² La PPA corrige al alza el PIB de los países con menores precios para bienes y servicios considerados similares. Esto es así debido principalmente al efecto conocido como “Balassa-Samuelsón” en la teoría económica: los precios de los bienes y servicios no comerciables internacionalmente se elevan a medida que sube la productividad y los salarios de un país, mientras que los bienes comerciables internacionalmente mantienen su precio, determinado en los mercados internacionales.

³ El Banco Mundial define en 2015 a los países como de renta media-baja a partir de 1.045 dólares anuales *per cápita*, de renta media-alta a partir de 4.125 dólares y de renta alta a partir de 12.746 dólares.

⁴ El ajuste PPA lo calcula el Banco Mundial en su International Comparison Program (ICP) y ha sido sorprendentemente elevado en su actualización de 2014 (basada en una encuesta de 2011). En el anterior ejercicio ICP del Banco Mundial, con encuesta de 2005, se había producido un fuerte ajuste de signo contrario –a la baja–, que llevó a reducir el PIB en PPA de China a casi la mitad respecto al anterior, lo que refleja la alta volatilidad de los datos de China.

⁵ La revista británica *The Economist* ha llegado a crear un índice alternativo de la economía china llamado el “Keqiang index” a raíz de que trascendiera la opinión del dignatario chino.

Figura 1. PIB y PIB per capita (1990 y 2014)

	1990				2014			
	PIB	PIB	PIB PPA	PIB	PIB	PIB	PIB PPA	PIB
UE	7.102,4	7.213,3	27,2	15.948	18.398,7	18.124,3	16,9	36.392
EEUU	5.979,6	5.979,6	22,5	23.914	17.416,3	17.416,3	16,3	54.678
BRIC	1.281,7	4.674,6	16,6	561	16.704,6	31.540,5	29,5	5.617
China	404,5	1.091,2	4,1	354	10.355,4	17.632,0	16,5	7.572
Brasil	465,0	971,5	3,7	3.172	2.244,1	3.072,6	2,9	11.067
Rusia	85,6	1.594,0	5,0	576	2.057,3	3.588,6	3,3	14.317
India	326,6	1.017,8	3,8	385	2.047,8	7.277,3	6,8	1.626
España	520,4	588,6	2,2	13.400	1.400,5	1.533,6	1,4	30.113

Datos de Rusia para 1990 son de 1992.

PPA: Paridad de Poder Adquisitivo.

US\$ mm: miles de millones de dólares.

Fuente: FMI, World Economic Outlook Database, Octubre 2014.

Pero, en todo caso, el fenomenal incremento del tamaño de la economía china y el fuerte aumento de peso de los países emergentes en la economía mundial son una realidad. Ahora bien, unido a este desarrollo económico, lo que resulta determinante para la capacidad de contribuir e influir en las instituciones internacionales es el poder financiero y monetario.

El poder monetario se basa en la capacidad de emitir una moneda de reserva de gran aceptación internacional,⁶ que depende de la confianza y credibilidad de las instituciones monetarias nacionales. Este poder reside ahora mismo en los países desarrollados, y en particular en EEUU, seguido de lejos por la Zona Euro y Japón. Por otra parte, se puede medir el poder financiero por las reservas internacionales acumuladas, y la posición acreedora tanto del sector privado (principalmente del sector financiero) como del sector público. En otras palabras, el verdadero poder financiero se obtiene siendo un acreedor de otros países. Y China es ahora mismo un gran acreedor neto del resto del mundo, el mayor en términos netos después de Japón si lo medimos por la Posición de Inversión Internacional (PPI), que asciende a casi 2 billones de dólares en el primer trimestre de 2014; y tiene una posición financiera del sector público relativamente saneada, al menos en términos brutos. Además, tiene unas cantidades realmente gigantescas de reservas (en torno a 4 billones de dólares).⁷ El poder financiero sienta las bases del poder monetario a largo plazo, y ello apunta a que China pueda contar con poder monetario en el futuro.

⁶ Lo que a su vez permite evitar ajustes de balanza de pagos.

⁷ Los últimos datos del Banco de China (diciembre de 2014) informan de unas reservas oficiales de divisas por importe de 3,843 billones de dólares, tras haberse aproximado a los 4 billones en meses anteriores.

Figura 2. Posición de Inversión Internacional neta y reservas internacionales

	Posición de Inversión Internacional neta	Reservas internacionales
Zona Euro	-1.497,60	225,7
EEUU	-5.511,70	41,7
BRIC	1.058,20	4.852,80
China	1.991,50	3.843,00
Brasil	-820,1	372,9
Rusia	220,6	339,4
India	-333,8	297,5
España	-1.366,40	31,4

La PII neta muestra el saldo acreedor (signo positivo) o deudor neto (signo negativo) con el resto del mundo.

US\$ mm: miles de millones de dólares.

Fuentes: PII, IMF Balance of Payments Statistics (enero de 2015), Banco de España y BCE; reservas, Bloomberg (enero de 2015), datos de FMI y bancos centrales.

Asia en general se ha convertido en el principal “taller del mundo”, con una gran capacidad de producción industrial. El caso de China es quizá el más radical, primando extraordinariamente la producción y la inversión en detrimento del consumo, con tasas de ahorro en torno al 50% de su PIB, siendo, con diferencia, el primer exportador mundial de mercancías (2,2 billones de dólares en 2013 según el Banco Mundial, un 40% más que EEUU y Alemania).

Las previsiones del FMI son que Asia, y China en particular, sigan creciendo a tasas extraordinarias en esta década, y economistas como Justin Lin creen que el crecimiento chino todavía tiene mucho recorrido. No obstante, existen importantes dudas sobre la sostenibilidad de esta tendencia. Las tasas de inversión en toda Asia, y sobre todo en China, son verdaderamente excepcionales desde una perspectiva histórica –una tasa de inversión descomunal, de casi el 50% del PIB,⁸ se ha visto en muy pocos países y en muy pocos períodos, y menos aún en países grandes–. Como afirma el experto en China Michael Pettis,⁹ todo episodio de elevado crecimiento es desequilibrado. Y el crecimiento en China desde 1990 es muy poco frecuente tanto en intensidad como en duración.¹⁰ Los signos de graves desequilibrios en el sector financiero e inmobiliario en China son crecientes. Si la experiencia de pasadas aceleraciones en el crecimiento sirve de guía, sería muy sorprendente que un crecimiento tan elevado continuara sostenidamente.

⁸ Un 47,7% del PIB estimado para 2014 (World Economic Outlook, FMI, octubre de 2014).

⁹ “The longer unbalanced high growth is maintained (and high growth is always unbalanced), the sharper the reversal must ultimately be”, en Pettis (2014).

¹⁰ En China se han producido dos aceleraciones de crecimiento, como se describe en Hausmann, Pritchett y Rodrik (2004), en 1978 y en 1990. El historiador Harold James (2011) afirma que “los últimos 20 años de desarrollo en China constituyen el período más largo de la más elevada tasa de crecimiento económico sostenido en la historia económica del mundo”.

En los otros grandes emergentes, tanto Rusia como Brasil son muy dependientes de los precios de las materias primas, y su elevado crecimiento en la pasada década ha coincidido con un ciclo particularmente favorable las materias primas, que se ha revertido bruscamente desde mediados de 2014, en particular para el petróleo. Y la India todavía no ha alcanzado el estatus de potencia económica. Continúa siendo un país de renta media-baja,¹¹ aunque cuenta con un importante potencial para seguir creciendo.

En definitiva, es probable que la extraordinaria evolución de los principales emergentes obedezca, al menos en una parte apreciable, a factores coyunturales, y es difícil que una tendencia tan marcada continúe, pese a que las perspectivas de crecimiento en los países desarrollados también son débiles. Los emergentes son vulnerables a reversiones en los flujos de capitales (América Latina y, en menor medida, Asia) y en los ciclos de las materias primas (los países productores). Ambos riesgos pueden materializarse cuando se efectúe una normalización en la política monetaria de las principales divisas (EEUU y Zona Euro, en particular). Podemos recordar el precedente de un ciclo negativo para los países en desarrollo como el que se produjo en los 80, cuando se revirtieron bruscamente los sustanciosos flujos de capitales a los países emergentes y los elevados precios de las materias primas que prevalecieron en los 70. En la situación actual, el importante endeudamiento empresarial privado en dólares en los países emergentes es otra vulnerabilidad importante si continúa la apreciación del dólar.

En todo caso, el ascenso emergente ya se ha producido y, aunque se pueda revertir en parte, sus implicaciones son profundas.

(2) Las reivindicaciones emergentes sobre la arquitectura financiera internacional

Ante un cambio tan extraordinario en el peso económico como el que se ha producido en las últimas dos décadas, es natural que las potencias emergentes demanden más representación en las organizaciones económicas internacionales, en particular en la que está en el centro del sistema monetario internacional, el FMI. Pero ha sido la crisis financiera internacional de 2008 la que motivó el cambio quizá más importante, y sin necesidad de una reivindicación específica: En el momento más crítico, EEUU orientó el esfuerzo de coordinación internacional, en lugar del G7, hacia el G20, un grupo ya existente a nivel ministerial, pero elevó su rango a jefes de Estado y de Gobierno y amplió el espectro de países invitados en la Cumbre de Washington de noviembre de 2008. La principal ventaja del G20 para EEUU es que en él estaba China, pero sin un protagonismo excesivo, y, al mismo tiempo, estaban también sus aliados tradicionales del G7 y los otros principales países emergentes.

¹¹ Seguimos la clasificación más habitual, que sigue el estándar que define el Banco Mundial. En 2015 un país es clasificado de "renta baja" para una renta *per cápita* anual inferior a 1.045 dólares. La "renta media-baja" está entre el umbral anterior y los 4.125 dólares, y la "renta media-alta" entre los 4.125 y los 12.746 dólares. Por encima de este último umbral se considera a un país de "renta alta". La renta *per cápita* es normalmente muy similar al PIB *per cápita* –la diferencia reside en añadir al PIB el saldo neto de la balanza de rentas con el exterior–.

Una vez se produce el traspaso de poderes “nominal” hacia el G20 en la cumbre de Pittsburgh en EEUU en 2009, cuando el grupo se autodenomina “principal foro de cooperación económica internacional”, es cuando se manifiestan más claramente las reivindicaciones de los países emergentes, que solicitan más capital (cuotas) y poder de voto en las instituciones financieras internacionales, para reflejar las nuevas realidades de la economía mundial. El G20 impulsa así la reforma de gobierno del FMI que se aprueba en Seúl en 2010, la más relevante en el realineamiento de poderes desde que se funda esta institución en 1944.

No obstante, esta reforma, que duplicará el capital del FMI (conocido como “cuotas”), sigue siendo gradual y además está sujeta a la ratificación de los parlamentos nacionales. El Congreso de EEUU, de distinto signo al del Ejecutivo, bloquea hasta la fecha la entrada en vigor de esta reforma. Este bloqueo prolongado ha generado una importante frustración y una reducción de la legitimidad del Fondo, con fuertes protestas de los países emergentes, que piden no sólo que entre en vigor la Reforma de 2010, sino incluso ir más allá.

Sobre esta última cuestión, aparecen dificultades para ir más allá de la Reforma del FMI de 2010 y reflejar las nuevas realidades de la economía mundial: Si estas realidades se reflejaran completamente, EEUU perdería su capacidad de veto (que reside en tener más del 15% del poder de voto), y los países en desarrollo obtendrían una mayoría de voto que les permitiría decidir sobre los programas del FMI –aunque no sobre el diseño de la institución–.¹² Puede también que los países desarrollados –y sus bancos centrales, en particular– no quieran ceder el control sobre cantidades de dinero muy importantes que ya han puesto en común (las cuotas del FMI ascenderán a más de 700.000 millones de dólares con la reforma de 2010) mientras no haya un alineamiento en la visión fundamental de la política económica como el que existe entre los países desarrollados, miembros de la OCDE. Mientras los BRICS mantengan un discurso de país en desarrollo que debe recibir un trato diferenciado y más favorable, y una desconfianza abierta hacia la OCDE, es probable que este obstáculo exista.

En todo caso, la lentitud de los cambios en el FMI ha sido uno de los principales argumentos esgrimidos por los BRICS para comenzar a establecer instituciones alternativas en la arquitectura financiera internacional. Las que más han atraído la atención han sido las creadas en la Cumbre de Fortaleza de julio de 2014: la creación del Nuevo Banco de Desarrollo (*New Development Bank*, NDB), con sede en Shanghái y un capital previsto de 100.000 millones de dólares; y del Acuerdo BRICS de Reservas Contingentes (*Contingent Reserve Arrangement*, CRA), también por otros 100.000 millones de dólares.

¹² El Convenio Constitutivo del FMI, con rango de tratado internacional, establece que la regla general en las decisiones de la institución será la mayoría simple (Art. XII, sección 5. c), pero hay excepciones muy importantes en las que se aplica la mayoría reforzada del 85%: todas las decisiones significativas sobre el diseño institucional, principalmente. EEUU tiene, por lo tanto, veto formal sobre el diseño institucional, aunque no sobre decisiones concretas de los programas.

Quizá estos fueron los acuerdos que recibieron más publicidad, también por el tono reivindicativo, pero no son las instituciones necesariamente con más recursos o por las que más ha apostado China, que es la verdadera potencia dentro de los BRICS y la que dispone de recursos, reservas y una posición exterior más sólida y menos vulnerable a los precios de las materias primas. China parece apostar con más fuerza por la integración con Asia y el liderazgo en la región. El acuerdo regional de puesta en común de reservas más importante en Asia (y el segundo mundial tras el Mecanismo Europeo de Estabilización, MEDE-ESM), es la Iniciativa Chiang Mai Multilateral (CMIM), con 240.000 millones de dólares de reservas puestas en común. Tanto la CMIM como el CRA comparten una restricción: si un país desea beneficiarse de niveles elevados de acceso, tendrá que tener un programa con el FMI. Este importante aspecto sugiere que China todavía no se ve en condiciones de *imponer* una condicionalidad en materia de política económica y prefiere delegar esta impopular tarea en el FMI.

También ha tenido una importante resonancia el establecimiento en octubre de 2014 del Banco Asiático de Infraestructuras e Inversión (*Asian Infrastructure Investment Bank*, AIIB), por un capital previsto de 100.000 millones de dólares (que comenzará con la mitad). Este banco, con sede en China y mayoría absoluta china en el capital, va a ser un competidor importante del Banco Asiático de Desarrollo, hasta ahora dominado por Japón.¹³ Varios países de Asia, como Japón y Corea del Sur, han declinado participar, para no debilitar al BAsD y al Banco Mundial. EEUU, la UE y Australia se mantienen también al margen, pero en el AIIB la India es el principal aliado de China.

En definitiva, estas nuevas instituciones lideradas por China como principal financiador, cuyo objetivo declarado es “complementar los esfuerzos de las instituciones multilaterales y regionales” existentes, son instituciones en la práctica alternativas, que se suman a la financiación bilateral muy importante que China ha venido suministrando a muchos países en desarrollo. Esta financiación bilateral china ya ha constituido una alternativa en la práctica a las instituciones financieras internacionales y al capital privado.

Las nuevas instituciones todavía no tienen capacidad ni voluntad de sustituir a la organización internacional existente. Pero para China constituyen una oportunidad de colocar sus reservas, expandir su influencia y aprender sobre el desarrollo institucional internacional en posiciones de cierta responsabilidad. Incluso en caso de una crisis grave, si China mantiene una posición financiera tan fuerte y desea asumir el liderazgo con todas las consecuencias, no tendría más que aumentar su capital rápidamente en estas instituciones alternativas para ejercer algo parecido a una “opción de compra” sobre la arquitectura financiera internacional.

¹³ El Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) cuenta con un capital suscrito de 162.800 millones de dólares y presta anualmente 21.000 millones de dólares.

(3) Claves para el futuro

Hay un claro contraste entre, por un lado, el cambio en las realidades de la economía mundial y el peso económico de los países, que está siendo muy acelerado, y, por otro, el cambio institucional en la organización económica internacional, que está siendo gradual. Hasta cierto punto esto es lógico: Las instituciones deben funcionar con reglas que perduren en el tiempo, y es necesaria una estabilidad relativa en el accionariado. Pero sobre todo ha aparecido una dificultad fundamental, en particular para las instituciones financieras internacionales: Para funcionar adecuadamente, requieren un liderazgo claro.

Charles Kindleberger (1981) definía las funciones que debe ejercer un país líder en la economía mundial: una función estabilizadora, con un mercado abierto a los bienes de los países que atraviesan crisis; un flujo relativamente estable de capitales; y un suministro de liquidez al sistema monetario internacional en momentos de pánico. También el país que ejerce el liderazgo debe proveer una cierta gestión del sistema de tipos de cambio y de coordinación de las políticas monetarias.

Las instituciones financieras internacionales han dependido hasta ahora del liderazgo de EEUU desde 1944, apoyándose en sus principales aliados, esencialmente los países del G7 y otros países europeos hasta 2008.

El liderazgo ejercido ha cumplido bastante bien con la función estabilizadora, destacando en la última crisis la colaboración de la Reserva Federal de EEUU con otros bancos centrales al suministrar dólares mediante líneas de permuta de divisas (*swap lines*), pero han ido apareciendo crecientes carencias en la gestión de los tipos de cambio y la coordinación monetaria, que han generado inestabilidad en los movimientos de capitales. Por ello Kindleberger sostenía ya en los 80 que EEUU había dejado de ejercer el liderazgo, pero en la práctica este país ha continuado ejerciéndolo con el G7 y Europa de forma “colegiada”, aunque también de forma incompleta.

Ahora bien, el liderazgo de EEUU, apoyado en el G7 y la UE, se ha debilitado por el ascenso de China como potencia, en particular como principal exportador y potencia manufacturera mundial, pero también como principal tenedor de reservas internacionales. EEUU, que cuenta con la voluntad y las instituciones para asumir las principales funciones del liderazgo, no tiene ya la misma *capacidad* de ejercerlo. La capacidad de presión sobre China para que, por ejemplo, modifique su régimen cambiario y acepte una apreciación significativa del yuan, es bastante limitada. Resulta difícil convencer a China de adoptar una medida con costes internos apreciables, en particular sobre sus grupos de presión, cuando es tu principal acreedor.¹⁴

¹⁴ Jonathan Kirshner (2014) considera que el liderazgo de EEUU ha quedado debilitado tras la crisis financiera, lo cual es correcto en relación a los países emergentes (China en particular), pero ello podría matizarse argumentando que la debilidad coyuntural de las otras potencias desarrolladas (Europa, Japón) pueden haber

¿Pero puede China, apoyándose en los BRICS, ejercer un liderazgo similar al que EEUU ha venido teniendo apoyándose en el G7 y la UE? Kindleberger apuntaba que el liderazgo implica asumir determinados costes¹⁵ y contar con capacidad de persuadir a otros países mediante una combinación de presión y concesiones (*arm-twisting and bribery*). También lo distingue de la *dominancia* –que implica un liderazgo solamente en propio beneficio y la capacidad de imponer políticas.

El historiador Harold James (2011) sostiene que China ya ha ejercido de líder en Asia al permitir la apreciación gradual de su moneda y fomentar su demanda interna en un momento de crisis, asumiendo algunos costes. También destaca que para ser líder hace falta suministrar una visión alternativa, como la que ha suministrado el gobernador del Banco central de China, Zhou Xiaochuan, en 2009, quien pareció apuntar a las virtudes del confucianismo, relacionadas con el ahorro y el trabajo, que podrían haber sido olvidadas por Occidente. Miguel Otero (2014) ha destacado el papel constructivo de China en la compleja crisis del euro.

Las declaraciones de los BRICS en Fortaleza en junio de 2014 apuntan a una voluntad de establecer instituciones, tanto a las instituciones multilaterales (el *New Development Bank* y el Acuerdo de Reservas) como a las instituciones regionales (en particular el Banco Asiático de Inversión e Infraestructuras), con el liderazgo implícito o explícito de China. Pero las declaraciones oficiales van más allá de lo que luego han reflejado los compromisos efectivos.

Ahora bien, en el momento actual, el principal obstáculo a un nuevo liderazgo es que los principales países emergentes, incluyendo a China, no son ahora mismo países ricos. China, Brasil y Rusia son países en desarrollo de renta media, y la India es un país de renta media-baja. Estos países argumentan abiertamente que su prioridad es su crecimiento nacional y ascenso en niveles de renta, y siguen reclamando un trato diferenciado respecto a los países desarrollados, con menores obligaciones en materias como comercio, transparencia y estándares medioambientales. Este discurso no parece compatible con la asunción de los costes de gestionar bienes públicos internacionales. Y en la medida en que EEUU y Europa vean menguar su peso económico relativo, su voluntad de liderar también podría ceder ante el interés nacional.

El mundo camina, por lo tanto, hacia una situación en la cual las instituciones internacionales formales están debilitadas, y las instituciones alternativas que están montando los países emergentes no muestran, por el momento, capacidad ni voluntad de un liderazgo global. El cambio en la realidad económica está siendo demasiado rápido para su correcta asimilación institucional, y lo seguirá siendo hasta que alguna de las principales potencias emergentes se convierta en un país

reforzado la posición *relativa* de EEUU. Otro punto que ha debilitado coyunturalmente el liderazgo de EEUU es la falta de ratificación de su Congreso de las reformas de cuotas y gobierno del FMI acordadas en 2010, que permitían reflejar mejor las realidades actuales de la economía mundial en la representación del Fondo Monetario y, en particular, aumentar el peso de los países emergentes más dinámicos.

¹⁵ Ponía como ejemplo principal el Plan Marshall. Otros ejemplos podrían ser la ayuda al desarrollo y las condonaciones de deuda a los países pobres en la iniciativa HIPC en las décadas de los 90 y 2000.

plenamente desarrollado y adquiera conciencia de su capacidad o necesidad de liderazgo, asumiendo la plena igualdad de obligaciones y algunos costes adicionales.

Por otra parte, la convivencia de arquitecturas financieras tampoco significa que exista un desorden internacional. La cooperación informal, dentro de foros como el G20, y el diálogo, siempre discreto y poco público, entre bancos centrales, se hace cada vez más necesaria, pese a la dificultad de articularla. El creciente regionalismo en Asia podría compararse al regionalismo europeo, que ha dado un salto institucional tras la crisis, con mecanismos como el MEDE e iniciativas como la unión bancaria. La diferencia más cualitativa podría radicar más bien en la interrelación con factores políticos: El liderazgo europeo de la UE está vinculado a valores democráticos, mientras que un liderazgo chino en Asia estaría más basado en criterios económicos.

¿Cuál es el interés de los países europeos, como España, en estas circunstancias? Quizá no se puede obviar una dimensión política antes de entrar en intereses económicos: La alianza económica institucional con EEUU forma parte de una alianza más amplia, que incluye unos valores democráticos comunes, y una protección militar dentro de la OTAN. De hecho, esta alianza se está reforzando con el proyecto de Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP). En este contexto, los países europeos han preservado una alianza fuerte con EEUU, aceptando que éste país, con el que comparten en lo esencial una visión económica del mundo (basada en la economía de mercado) y similitud institucional, siga ejerciendo el liderazgo. Por otra parte, los BRICS no han mostrado particular simpatía por una Europa a la que piden que pierda peso relativo en las instituciones internacionales, dado que es la región que más peso económico ha perdido, aunque China sí que ha mostrado interés en mantener un euro fuerte como contrapeso al dólar y así garantizar una cierta multipolaridad.

Pero la apuesta de Europa, y de EEUU, parece ser la de aceptar una coexistencia con las nuevas instituciones, e intentar cumplir con los compromisos de gradualmente conceder más poder institucional a los países emergentes. Son mejores unas instituciones algo menos controladas, pero más legítimas, que su pérdida de influencia. Al fin y al cabo, los préstamos bilaterales de China ya han mermado considerablemente la influencia de las instituciones multilaterales y regionales tradicionales en los países en desarrollo.

Por otra parte, tampoco parece probable que los países occidentales y Japón entren a formar parte de las nuevas instituciones, dada su vocación alternativa y las incertidumbres que pesan sobre su gobierno. Pero sí que pueden ejercer una suave presión para que exista un diálogo y una colaboración informal con las instituciones existentes, sobre todo para garantizar la transparencia y calidad institucional.

Conclusión

El poder económico mundial ha cambiado aceleradamente, lo que ha generado tensión en la arquitectura financiera internacional. El líder en la arquitectura mundial ya no es el principal acreedor, sino el principal deudor mundial, y sus principales aliados, Europa y Japón, están estancados. El ascenso del mundo emergente, que consiste principalmente en un “amanecer chino”, está siendo extremadamente rápido. El Lejano Oriente y China en particular son los principales acreedores y productores del mundo, mientras que EEUU son los principales consumidores y deudores.

China es hoy un gran acreedor y el mayor tenedor de reservas internacionales del mundo, y tradicionalmente estas dos cartas han sido determinantes para poder ejercer un poder mundial, aunque le falta todavía otra carta importante, como es la capacidad de emitir una moneda de reserva internacional. No obstante, China no parece todavía en posición de asumir un liderazgo en la economía mundial: no es un país rico, sino un país de renta media-alta, y adquirida muy recientemente. Eso hace que todavía pida para sí menores obligaciones que los países desarrollados – algo incompatible con el liderazgo–. Pero, mientras tanto, va poco a poco desarrollando instituciones y experiencia, que luego podría aprovechar si continúa creciendo y mantiene su poder financiero.

La coordinación de los mayores emergentes en el grupo de los BRICS parece frágil, con intereses divergentes y regímenes políticos muy distintos. Las tensiones geopolíticas, principalmente de Rusia, también disminuyen la cohesión del grupo. Eso refuerza el poder preeminente de China entre los emergentes.

Los retos que este escenario internacional plantea son muy importantes. EEUU ha sido capaz de ejercer el liderazgo en un momento de crisis grave como 2009, pero las dificultades para la gestión de los desequilibrios globales en tiempos menos críticos se han revelado importantes: las políticas monetarias han perseguido principalmente objetivos nacionales, las políticas de tipo de cambio también. Ante una crisis grave, que podría producirse en los países emergentes o en los países desarrollados, no es descartable un liderazgo incompleto como el que describía Kindleberger para el período de entreguerras. Y tanto más importante como el liderazgo global, es fundamental que el liderazgo regional, tanto en Asia, como en Europa y América, se ejerza de forma “ilustrada”, considerando que el interés nacional de largo plazo debe tener en cuenta los intereses de los países socios, aun a costa sacrificar ciertos intereses nacionales de corto plazo.

Referencias

- BRICS (2014a), “Declaración de Fortaleza”, 6ª Cumbre de los BRICS, <http://brics6.itamaraty.gov.br/media2/press-releases/214-sixth-brics-summit-fortaleza-declaration>.
- BRICS (2014b), “Tratado por el que se establece el Acuerdo Contingente de Reservas”, julio, <http://brics6.itamaraty.gov.br/media2/press-releases/220-treaty-for-the-establishment-of-a-brics-contingent-reserve-arrangement-fortaleza-july-15>.
- Fondo Monetario Internacional (2014), “Quota Formula – Data Update and Further Considerations”, IMF Policy Paper, agosto, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/070214a.pdf>.
- Fondo Monetario Internacional (2014), “World Economic Outlook”, octubre.
- Hausmann, R., L. Pritchett y D. Rodrik (2004), “Growth Accelerations”, NBER Working Paper nº 10566, junio.
- Helleiner, E. (2014), “The Status Quo Crisis: Global Financial Governance After the 2008 Meltdown”, Oxford University Press.
- James, H. (2011), “International Order After the Financial Crisis”, *International Affairs*, vol. 87, nº 3, Royal Institute of International Affairs, Blackwell, pp. 525-537.
- James, H., y D. Lombardi (2013), “Who Should Lead the Global Economy?”, Project Syndicate, 31/XII/2013.
- Kindleberger, C. (1981), “Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods and Free Rides”, *International Studies Quarterly*, vol. 25, nº 2, Symposium in Honor of Hans J. Morgenthau, pp. 242-254.
- Kindleberger, C. (1996), *World Economic Primacy: 1500 to 1990*, Oxford University Press.
- Kirschner, J. (2014), *American Power after the Financial Crisis*, Cornell University Press.
- Lin, J.Y. (2013), “Long Live China’s Boom”, Project Syndicate, 5/VIII/2013.
- Otero-Iglesias, M. (2014a), “The Euro for China: Too Big to Fail and Too Important to Rescue”, ARI nº 45/2014, Real Instituto Elcano, 13/X/2014.
- Otero-Iglesias, M. (2014b), “The BRICS New Development Bank: A Historic Game-changer?”, Expert Comment nº 48/2014, Real Instituto Elcano, 17/VII/2014.
- Otero-Iglesias, M., y F. Steinberg (2013), “Reframing the Euro vs. Dollar Debate Through the Perceptions of Financial Elites in Key Dollar-holding Countries”, *Review of International Political Economy*, vol. 20, nº 1, pp. 180-214.

Pettis, M. (2014), “How Might a China Slowdown Affect the World?”,
<http://blog.mpettis.com/2014/12/how-might-a-china-slowdown-affect-the-world/>.

The Economist (2010), “Keqiang Ker-ching: How China’s Next Prime Minister Keeps Tabs on its Economy”, 12/IX/2010,
<http://www.economist.com/node/17681868>.

Zhou Xiaochuan (2009), “Reform the International Monetary System”, discurso ante el BIS, 23/III/2009, <http://www.bis.org/review/r090402c.pdf>.