

¿Se está reconfigurando el orden económico internacional?

Federico Steinberg *

Tema: Está tomando forma un nuevo orden económico internacional en el que los conflictos económicos internacionales serán más habituales.¹

Resumen: Los países emergentes continúan creciendo mientras los avanzados se han estancado. Esta salida de la recesión a dos velocidades está acelerando el proceso de convergencia en la economía mundial al tiempo que reconfigura los flujos comerciales y financieros, abre la puerta a nuevos conflictos económicos y redefine el equilibrio de poder político a nivel global.

Análisis:

Introducción

La recuperación económica mundial se está produciendo a dos velocidades. Mientras que la mayoría de las potencias emergentes han capeado la crisis con gran destreza y ya en 2010 habían vuelto a los elevados niveles de crecimiento que registraron antes de la quiebra de Lehman Brothers, los países avanzados han vuelto a frenar su crecimiento y el futuro les depara altos niveles de desempleo y deuda en un contexto de envejecimiento de la población. Esto supone que, a la salida de la Gran Recesión (2008-2010), además de darse un desacoplamiento entre países avanzados y emergentes, se ha producido una importante aceleración de la tasa a la que los países emergentes están aumentando su peso relativo en la economía mundial en relación a EEUU, la UE y Japón.

Por lo tanto, aunque el cambio en el equilibrio de poder económico internacional a favor de los países de Asia (y en menor medida de América Latina) lleva varias décadas en marcha, la Gran Recesión los ha acelerado, haciendo que en los países ricos – especialmente la UE– experimenten un declive económico relativo mayor del que se esperaba hace tan solo un lustro. Aunque los países avanzados seguirán manteniendo niveles de renta *per cápita* superiores a los de la mayoría de las potencias emergentes y su peso en las instituciones económicas internacionales (y en los campos militar y tecnológico) seguirá siendo dominante, irán perdiendo presencia, poder e influencia en el mundo y serán más vulnerables que en el pasado ante las nuevas amenazas generadas por la globalización económica.

* Investigador principal de Economía y Comercio Internacional del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid.

¹ Partes de este trabajo son extensiones del artículo “Nuevo reparto del poder económico tras la crisis”, publicado en el número 142 de la revista *Política Exterior*.

Este ARI estudia estas tendencias. Tras exponer brevemente por qué las perspectivas de crecimiento son mucho mejores en los países emergentes que en los avanzados se explica en qué ámbitos pueden aparecer conflictos derivados del nuevo orden económico internacional que se está fraguando.

Una recuperación asimétrica

Cuando en 2007 aparecieron los primeros síntomas de la crisis *subprime* en EEUU se planteó que tal vez los países emergentes, que tenían sólidos fundamentos macroeconómicos y sistemas financieros saneados, serían capaces de desacoplarse de los países ricos y no verse arrastrados por la crisis. Este desacoplamiento no se produjo porque la crisis llegó a las economías emergentes tanto por el canal financiero (en forma de reducción del acceso al crédito) como por el comercial (en forma de una menor demanda por parte de los países avanzados para sus exportaciones). Sin embargo, sí que parece haberse producido un desacoplamiento a la salida de la crisis, con crecimientos muy sólidos en prácticamente todos los países emergentes y mucho más lentos en los países avanzados (EEUU y Japón mantienen el crecimiento gracias a los estímulos monetarios y fiscales mientras que la UE se está desacelerando a gran velocidad debido a los ajustes fiscales y la crisis del euro).

Aunque los países emergentes se verán afectados por el frenazo de crecimiento en los países ricos (esta vez, sobre todo a través del canal exportador), sus principales retos pasan por no morir de éxito, por lo que están intentando tomar medidas para evitar el recalentamiento de sus economías, frenar la inflación y controlar las enormes entradas de capital que están recibiendo y que podrían generar burbujas en los mercados de activos y mayores apreciaciones en sus tipos de cambio. Esto contrasta con la situación de los países avanzados, que están ahogados por la deuda (pública y externa), no logran rebajar sus tasas de desempleo y se enfrentan a una década de duro desapalancamiento, escasa inversión y debilidad de sus sistemas financieros en un momento en el que deberían haber tenido unas cuentas públicas saneadas para hacer frente al envejecimiento de sus poblaciones.

Por lo tanto, por primera vez en la historia reciente estamos asistiendo a una situación en la que los fundamentos macroeconómicos y las expectativas en los países emergentes son positivos mientras que la mayoría de los países avanzados necesitan subsidiar su crecimiento para no caer en una nueva recesión. El hecho de que por primera vez la mayoría de los préstamos del FMI se concentren en la zona euro (y no en las economías emergentes), que se sucedan las compras de empresas occidentales por parte de los fondos soberanos de los países emergentes, que China acumule ya más de 3,2 billones de dólares en reservas (y sus adquisiciones de títulos de deuda supongan la salvación de los países europeos con problemas para colocar sus nuevas emisiones) o que cada vez más avances tecnológicos procedan de empresas multinacionales con origen en los países emergentes dan buena muestra de cómo está cambiando el panorama económico internacional.

Aunque China, la India y Brasil son los países que se llevar la mayoría de los titulares, la reconfiguración de pesos y fuerzas en la economía mundial va mucho más allá de los BRIC (Brasil, Rusia, la India y China). De hecho, este acrónimo creado en 2003 por el banco de inversión Goldman Sachs ya se ha quedado corto y obsoleto para dar cuenta del cambio en la geografía de la producción mundial y los cambios en los flujos comerciales y financieros que estamos presenciando. Hoy, hay muchos otros países emergentes (más pequeños) que están cobrando cada vez más fuerza. Así, el Servicio

de Estudios del BBVA creó en 2010 el concepto EAGLES (*Emerging And Growth-Leading Economies*), que tiene la intención de sustituir al término BRIC. Los EAGLES son las economías emergentes que lideran el crecimiento global, tienen unos fundamentos económicos suficientemente sólidos como para hacer frente a posibles adversidades y se están convirtiendo en el principal destino de inversión a la salida de la crisis, demostrando que la tradicional dicotomía entre países ricos “estables” y emergentes “inestables” se está rompiendo.² Los EAGLES son un grupo no cerrado integrado por los cuatro BRICs y otras seis economías que en este momento el BBVA considera igualmente relevantes. Se trata de Corea, Indonesia, México, Turquía y Taiwán y Egipto, que podría quedar fuera de esta categoría si en el futuro no consigue mantener su crecimiento debido a los efectos de su transición política. Además, el grupo se irá modificando según cambien las perspectivas de crecimiento, pudiendo dar entrada a medio plazo a países como Tailandia, Sudáfrica, Nigeria, Argentina, Colombia, Malasia o Vietnam.

Lo que todos los EAGLES tienen en común es que se espera que cada uno de ellos contribuya más al crecimiento global en los próximos 10 años que la media de los países desarrollados grandes. Además, el BBVA estima que mientras que en la próxima década los países del G7 sólo serán responsables del 14% del crecimiento mundial, los EAGLES aportarán más del 50% (y China y la India aportarán la mayoría de este crecimiento).

Las predicciones que miran incluso más adelante (y que bien podrían equivocarse) no dudan en afirmar que, en términos económicos, el siglo XXI estará dominado por Asia (el XIX lo estuvo por Europa y el XX por EEUU y Europa) y que, aunque a la altura de 2040 EEUU y la UE todavía tendrán cierto peso en la economía mundial, se habrá consolidado un orden económico multi polar que, a medida que avance el siglo, tenderá a un declive relativo de la zona del Atlántico Norte y a un auge de la región de Asia-Pacífico. Así, distintos informes publicados en el último año coinciden en señalar que hacia 2050 Asia será responsable del 50% de la producción mundial, Europa y América del Norte de un 15% cada una y América Latina y África de algo menos del 10% cada una. La economía china doblará en tamaño a la de EEUU y Alemania será la única economía europea entre las 10 más grandes, por detrás de la India, Brasil, Indonesia, Rusia, Japón y tal vez Nigeria o México. Además, la India se convertirá en la mayor economía del mundo antes de 2050, ya que su población envejecerá más despacio que la de China.

En definitiva, en las próximas décadas asistiremos a la aceleración del proceso que el profesor de ESADE Javier Santiso ha bautizado como el rebalanceo de la economía mundial, que hará que la clásica distinción entre centro y periferia planteada por los teóricos del estructuralismo hace medio siglo quede cada vez más obsoleta. En particular, Asia volverá a recuperar lentamente el enorme peso económico que tuvo hasta la revolución industrial y no puede descartarse que muchos países de América Latina también ganen peso relativo en detrimento de los países europeos, Japón y, en menor medida, EEUU.

Esto no significa que los países avanzados vayan a perder su poder e influencia internacionales a corto plazo. De hecho, como demuestra el *Índice Elcano de Presencia Global del Real Instituto Elcano* (IEPG), la presencia de los países emergentes, aunque

² Para un completo análisis de cómo el BBVA ha construido metodológicamente el concepto EAGLES, así como sus perspectivas de crecimiento y cambio futuras, véase <http://www.bbvarsearch.com/KETD/ketd/esp/nav/eagles.jsp>.

destacada en el ámbito económico, es todavía limitada en los campos militar, científico, social y cultural. EEUU sigue teniendo una enorme presencia global y los países europeos (que sumados superarían a EEUU en muchos de los indicadores si se tomaran como un todo) también mantienen posiciones destacadas en prácticamente todos los ámbitos. Como indican Ignacio Molina e Iliana Olivie, autores del estudio, resulta llamativo que países como la India y Brasil aparezcan con menor presencia global que pequeños Estados europeos como Bélgica y los Países Bajos. Ello se explica porque se trata de países grandes, en términos relativos, pero que todavía no cuentan con una gran vocación de presencia exterior.³ En todo caso, lo que sí subraya el IEPG es que la tendencia apunta claramente hacia un aumento de la presencia de los principales países emergentes en todas las aéreas.

Este cambio en el equilibrio de poder en la economía mundial, que Fareed Zakaria ha bautizado como *The Rise of the Rest*, ya estaba generando conflictos en las relaciones económicas internacionales, así como en las instituciones de gobernanza global. Lo esperable es que, durante los próximos años, estos conflictos se intensifiquen. Por una parte, el rápido crecimiento de los países emergentes les llevará a demandar mayores cuotas de poder en las instituciones internacionales. Por otra, los problemas de endeudamiento y desempleo de los países avanzados podrían dar lugar a un auge de las presiones proteccionistas, que podría generar conflictos. Además, como los países avanzados tendrán que concentrarse en sus problemas económicos internos, es posible que dejen cierto vacío de poder y liderazgo en la escena internacional que Brasil, China y la India podrían intentar aprovechar. A continuación señalamos los principales puntos de fricción que podrían aparecer en el campo económico, que requerirán mejorar la cooperación económica internacional para evitar conflictos.

Pugna por los recursos energéticos y alimentarios

El espectacular crecimiento de los países emergentes está poniendo cada vez más presión sobre los recursos energéticos y alimentarios mundiales. Buena prueba de ello son los elevados precios de las materias primas en los últimos años, entre los que además destacan las crisis alimentarias de 2008 y 2011, que vinieron precedidas por súbitas subidas en los precios del petróleo (en 2008 el crudo se acercó a los 150 dólares por barril y más recientemente, con las revueltas en los países árabes, ha superado los 120 dólares). Más allá de los debates sobre cómo la especulación en los mercados de futuros o la política monetaria expansiva estadounidense inflan artificialmente estos precios, el principal factor estructural que explica su tendencia al alza es la creciente demanda procedente de los países emergentes (piénsese que el aumento de la renta *per cápita* se correlaciona casi a la perfección con el aumento del consumo de proteínas y electricidad). De hecho, la agencia internacional de la energía estima que hasta 2030 tan solo China y la India serán responsables de más del 40% del aumento de la demanda energética mundial, por lo que la actual tendencia no hará más que acelerarse.

En este contexto, será necesario aumentar la oferta de todo tipo de *commodities* para evitar que los precios continúen subiendo, lo que requiere ingentes inversiones que, por el momento, no se están produciendo al ritmo necesario. Pero más allá de que los países avanzados tengan que empezar a pensar en el fin del petróleo y los alimentos baratos, no es descartable que se produzcan conflictos geopolíticos por el acceso a los recursos.

³ Para más información sobre el IEPG, su metodología y sus resultados desagregados, véase <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/IndiceElcanoPresenciaGlobal>

Las recientes inversiones chinas en África en los sectores primarios demuestran que el gigante asiático no confía suficientemente en los mecanismos de mercado para abastecerse. Además, algunos países del Golfo Pérsico han empezado a hacer inversiones similares para asegurarse el acceso al agua. En definitiva, dado que no hay una institución de gobernanza energética global capaz de mediar en posibles conflictos o asegurar la inversión a largo plazo para permitir saciar la demanda, podemos enfrentarnos a crecientes tensiones entre las grandes potencias.

Proteccionismo financiero ante las inversiones de algunos países emergentes

Una de las tendencias macroeconómicas más fuertes de los últimos años ha sido la acumulación de ahorro en los países emergentes, tanto por sus superávits por cuenta corriente como por las rentas derivadas de las exportaciones de petróleo. Así, tanto los fondos de riqueza soberana, que ya manejan más de 3 billones de dólares, como las empresas públicas de los países emergentes han adquirido compañías occidentales o incluso deuda pública de los países ricos en grandes cantidades. Dichas adquisiciones de deuda no se limitan a la financiación del déficit por cuenta corriente estadounidense por parte de China. Ante la crisis de deuda soberana de los países de la periferia de la zona euro, China se está convirtiendo también en uno de los principales banqueros de muchos países europeos en problemas, incluida España.

Estas inversiones representan un balón de oxígeno para hacer frente tanto a la crisis fiscal de los Estados como a las dificultades de muchas empresas. Sin embargo, también se perciben como una amenaza porque dejan en manos de países que en ocasiones no son aliados tanto algunos sectores considerados estratégicos como la financiación del sector público. Así, las adquisiciones de deuda pública europea por parte de China suponen que el gigante asiático tendrá un instrumento de presión política para lograr ciertos objetivos de la UE (por ejemplo en el área de derechos humanos), al tiempo que permiten fortalecer el euro y, por tanto, minar la hegemonía del dólar en el sistema monetario internacional y aumentar la competitividad-precio de las exportaciones chinas hacia la zona euro, algo que a China también le interesa.

En el campo de las adquisiciones empresariales, ya se han producido varios episodios en los que los países avanzados bloqueaban (o ponían importantes restricciones a) la entrada de capital extranjero en sus empresas. El caso más sonado fue el bloqueo por parte del Congreso de EEUU de la adquisición de la empresa estadounidense Unocal por parte de la empresa pública china CNOOC en 2005, pero ha habido muchos otros casos donde EEUU, Alemania, Japón, Francia, Italia o Australia, entre otros, han obstaculizado la entrada de capital de los países emergentes en sus empresas alegando razones de seguridad nacional. China y Rusia, donde la entrada de inversión extranjera está mucho más restringida, también han bloqueado adquisiciones de empresas europeas y estadounidenses dentro de su territorio, lo que demuestra que este nuevo nacionalismo financiero es de doble dirección.

En los próximos años es de esperar que los fondos de riqueza soberana aumenten su volumen de activos por los altos precios del petróleo, así como que muchas multinacionales de los países emergentes tengan cada vez más músculo financiero. Por lo tanto, los intentos de compra “sur-norte” continuarán, sobre todo teniendo en cuenta que los países avanzados necesitarán crecientes cantidades de ahorro externo para financiar las emisiones de deuda pública conforme mayores porciones de sus poblaciones alcancen la edad de jubilación. Esta situación puede dar lugar a cada vez más tensiones, derivando incluso en un cambio de la regulación en los países avanzados

para lograr un mayor control de las inversiones extranjeras en su territorio, lo que podría poner en peligro las bases de la globalización financiera.

Si el establecimiento de códigos de conducta comunes a nivel global se generaliza y es aceptado por todas las partes, no debería haber mayores problemas, pero nada asegura que esto vaya a suceder. De hecho, por el momento, existen acuerdos no vinculantes sobre cómo deben comportarse los fondos soberanos suscritos por los países de la OCDE, así como recomendaciones por parte de la UE y el FMI. Todas ellas intentan que las inversiones sean transparentes y no estén guiadas por criterios geopolíticos sino económicos y de rentabilidad a largo plazo. Pero, a día de hoy, nada puede asegurar su cumplimiento, y las tensiones volverán a aparecer cuando países “incómodos” intenten realizar adquisiciones en sectores considerados estratégicos en los países avanzados.

Abandono de la Ronda de Doha y auge de un nuevo regionalismo comercial

La Ronda de Doha de liberalización comercial de la OMC lleva estancada desde 2008. La imposibilidad de llegar a un intercambio de concesiones aceptable para los países avanzados y emergentes en las áreas de agricultura, manufacturas y servicios, unida al hecho de que el comercio internacional continúa fluyendo tras superar el bache de 2009 generado por la recesión, han hecho que cerrar la ronda no sea una prioridad política. A los exportadores agrícolas no les urge lograr una mayor apertura de mercados para sus exportaciones porque los precios de las materias primas están altos, las grandes empresas multinacionales parecen cómodas con el actual nivel de liberalización comercial y los políticos en los países avanzados (sobre todo EEUU) están centrados en sus problemas económicos internos, por lo que han dejado de ejercer el liderazgo que sería necesario para avanzar. Pero más allá de estos factores coyunturales, lo que subyace a la crisis de Organización Mundial del Comercio (OMC) es el choque entre los países avanzados y los emergentes. Los primeros estaban acostumbrados hasta hace bien poco a dictar entre ellos las reglas del comercio mundial y ven con frustración que esto haya dejado de ser así. Los segundos, encabezados por Brasil, la India y China, consideran que el sistema comercial multilateral tal y como opera hoy no les permite extraer suficientes ganancias del comercio. Hasta la fecha, ha sido imposible superar este diálogo de sordos.

En este contexto, si no se logra un acuerdo de mínimos en la VIII cumbre interministerial de la OMC de diciembre de 2011 en Ginebra, las citas electorales en las principales potencias podrían posponer el avance de la ronda indefinidamente, o incluso llevar a abandonarla. Esto supondría un duro golpe para la credibilidad y legitimidad de la OMC, que, por el momento, es el foro que ha funcionado mejor para dar salida a los numerosos conflictos que se han producido entre los países avanzados y los emergentes en materia económica. Una OMC sin liderazgo podría acelerar todavía más los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, llevando incluso a la fragmentación de la economía mundial en bloques rivales. De hecho, las principales potencias comerciales llevan ya varios años promoviendo alternativas de integración regional a la OMC y cerrando acuerdos preferenciales (recientemente la UE y EEUU han firmado sendos acuerdos de libre comercio con Corea del Sur, así como con otras potencias emergentes; y China está haciendo lo propio en su área de influencia). Además, en la cumbre de la Organización para la Cooperación Económica en Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), el presidente Obama declaró que EEUU era una “potencia del Pacífico” y lideró la creación de un enorme área de libre comercio en la región que incluiría el 40% del comercio mundial. Al mismo tiempo, la UE ha iniciado negociaciones con la India, lo que demuestra

que, aunque sigue defendiendo la utilidad de la OMC y la primacía del sistema multilateral, no quiere quedarse atrás en su acceso a los mercados asiáticos.

Si se consolida este nuevo regionalismo, la OMC podría dejar de ser una institución para la cooperación y pasar a ser una para el litigio (a través de su mecanismo de resolución de disputas), dejando de ser un foro multilateral para muchos de los temas que dominarán la agenda comercial del futuro, como la seguridad alimentaria, los temas medioambientales o el comercio de servicios de alto valor añadido.

Reforma del FMI

Por último, y aunque no se trata de un tema nuevo, la reforma de la gobernanza interna del FMI (su sistema de cuotas y votos) se convertirá probablemente en el asunto que mejor refleje la “batalla” a la que está dando lugar el cambio en el equilibrio de poder mundial derivado del auge de las potencias emergentes.

El papel del FMI en los próximos años será muy importante. Desde el estallido de la crisis financiera en 2008, y bajo el liderazgo de Dominique Strauss-Kahn, la institución ha vuelto a ocupar un lugar central en la economía mundial después de años de irrelevancia. Hoy, con Christine Lagarde al frente, es posible que incremente aún más recursos y diversifique sus instrumentos para dar respuesta a la inestabilidad que está generando la crisis de deuda de la zona euro. El FMI también ha recibido el encargo de supervisar el “Marco para el crecimiento sostenible y equilibrado” aprobado por el G-20, así como coordinar la reforma financiera con el Consejo de Estabilidad Financiera. Finalmente, sus renovadas –y para muchos heterodoxas– recomendaciones sobre la utilización de políticas contracíclicas para paliar los efectos de la recesión y el uso de controles de capital en economías emergentes, le están permitiendo recuperar cierto liderazgo intelectual a los ojos de los países que le retiraron su apoyo durante los años 90.

A pesar de estos cambios, la batalla que permanece abierta es la de la reforma de la gobernanza interna de la organización. Esta reforma, que ya se inició en 2006, tiene como objetivo dar más votos y cuotas a los países emergentes en su Consejo de Dirección para reflejar su mayor peso en la economía mundial. La necesidad de avanzar en la misma para mejorar la representatividad del FMI puede ilustrarse con una simple comparación. La suma de los PIB de Italia, los Países Bajos, Bélgica, Suecia y Suiza sumados como porcentaje del total mundial es menor que la suma de los PIB de China, la India, Brasil, Corea y México (8,1% contra 11,9% medido a tipos de cambio de mercado y 5,8% contra 20,1% si se mide en Paridad de Poder de Compra). Sin embargo, antes de la reforma de 2006 estos cinco países europeos tenían el 10,4% de los votos del FMI mientras que los cinco grandes emergentes sólo tenían el 8,2%. Y como el crecimiento de las economías emergentes era superior al de las europeas (y tras la Gran Recesión lo está siendo todavía más) esta brecha, que de por sí es difícil de justificar, no hace más que aumentar.

Cada vez que se produce una reforma de votos y cuotas hay ganadores y perdedores porque, al tratarse de un juego de suma cero, el aumento de los votos de un país significa la reducción de los votos de otro. Tras la tímida reforma de 2006-2008, el G-20 dio un paso importante en su cumbre de Seúl en noviembre de 2010. Acordó trasladar un 6% de las cuotas (y por tanto un porcentaje de votos similar) desde los países avanzados a los países en desarrollo. Este ajuste llevará a China desde la sexta a la tercera posición, quedando sólo por detrás de EEUU y Japón en número de votos. Además, en una histórica decisión, los países europeos han acordado ceder definitivamente dos de

sus ocho sillas en la Junta Directiva del FMI (sobre un total de 24) a los países emergentes. Los detalles de este acuerdo no se concretarán hasta 2012 y, en todo caso, tras esta fecha, los países emergentes seguirán demandando nuevos cambios, tanto de nuevas reformas de votos como de un cambio en las inclinaciones ideológicas que emanan de las recomendaciones de la institución.

En definitiva, el conflicto dentro del FMI está servido. Aún así, en los últimos años, se han producido cambios graduales que están siendo aceptados (con entusiasmo por algunos y resignación por otros) sin que las duras negociaciones minen la capacidad de acción de la institución.

Conclusión: Los países emergentes han sorteado la crisis mucho mejor que los desarrollados. Esta salida de la crisis a dos velocidades está acelerando el proceso de convergencia entre ricos y emergentes al tiempo que reconfigura los flujos comerciales y financieros a un ritmo sin precedentes en la historia económica reciente.

La reconfiguración del poder económico a nivel global aumentará las probabilidades de que se produzcan conflictos económicos transnacionales. En particular, estas rivalidades geopolíticas podrían traducirse en conflictos tanto dentro instituciones sólidas como el FMI y la OMC, como en los ámbitos energético, alimentario y de las inversiones directas, donde no existe un marco regulatorio firme que pueda servir como foro para negociar situaciones de conflicto.

Por ello, es necesario mejorar y legitimar las instituciones de gobernanza económica global, que son el único marco con el que cuenta la comunidad internacional para gestionar la crecientemente compleja interdependencia económica a la que nos enfrentamos.

Federico Steinberg
Investigador principal de Economía y Comercio Internacional del Real Instituto Elcano y
profesor de la Universidad Autónoma de Madrid