

# La crisis financiera global y las relaciones económicas entre Estados Unidos y China

Federico Steinberg

Investigador Principal de Economía y Comercio Internacional del Real Instituto Elcano y Profesor de la Universidad Autónoma de Madrid

## Síntesis

Este artículo analiza las relaciones económicas entre China y Estados Unidos y explora en qué aspectos la crisis financiera internacional puede modificarlas. Tras revisar los principales elementos de cooperación y conflicto en materias comercial y financiera (antes y después del establecimiento del *Strategic Economic Dialogue* en 2006) muestra cómo la crisis financiera incrementará el poder relativo de China. Ello obligará a Estados Unidos a reducir su presión para que China modifique sus políticas cambiaria y comercial. Sin embargo, las restricciones internas impedirán que China adopte una actitud de liderazgo en el sistema internacional, por lo que Estados Unidos continuará ejerciendo su papel de superpotencia global, especialmente si el presidente Obama renueva su liderazgo internacional.

## Introducción: una potencia hegemónica en auge y otra en declive

Las relaciones entre una potencia hegemónica en auge y otra en declive nunca han sido sencillas. De hecho, los pocos cambios en la hegemonía mundial que se han producido a lo largo de la historia de la humanidad siempre han sido violentos y traumáticos. Por ello, durante las próximas décadas, la relación entre Estados Unidos y China será una de las variables clave que determinará la estabilidad –o inestabilidad– del sistema internacional (y muy especialmente la evolución de las relaciones internacionales en la región Asia-Pacífico).

Aunque Estados Unidos continúa siendo la gran superpotencia militar y el país más influyente de la escena internacional, es un hegemon en declive. A pesar de tener una renta per cápita (medida en Paridad del Poder Adquisitivo) de 46.000 dólares, su peso económico relativo continúa mermando y durante los últimos años la Administración Bush ha dilapidado gran parte de su

*poder blando*. Además, su dependencia energética y su creciente posición deudora suponen importantes vulnerabilidades a medio y largo plazo, especialmente en un momento en el que el dólar se encuentra por primera vez cuestionado como moneda hegemónica de reserva internacional.

Por su parte, China ya es un potente actor global, un importante líder regional y un firme candidato a convertirse en potencia hegemónica. Sin embargo, continúa siendo una superpotencia económica en desarrollo aunque vaya a convertirse en la mayor economía del mundo en torno al año 2030 y esté mucho más integrada en la economía mundial que Estados Unidos o la Unión Europea. Sin embargo, su renta per cápita (medida en Paridad del Poder Adquisitivo) apenas supera los 5.000 dólares; además, las autoridades chinas se enfrentan al difícil reto de evitar una fractura social causada por la creciente desigualdad interna. Entre sus vulnerabilidades se encuentran también su delicada situación sociopolítica interna, su régimen autoritario, su precario sistema financiero y su falta de liderazgo y legitimidad en el ámbito externo. Ahora bien, es innegable que China tiene el potencial económico, tecnológico, demográfico y militar para rivalizar con Estados Unidos (y con la Unión Europea) durante las próximas décadas. En este sentido, por el momento, China ha preferido comportarse como un hábil *free rider* del sistema, que explota los claros-curos de las reglas globales sin asumir las responsabilidades que le corresponderían para contribuir a resolver los retos

globales, desde el cambio climático hasta la gobernanza del comercio y las finanzas mundiales.

En este contexto, durante los últimos años las relaciones entre Estados Unidos y China se han vuelto más intensas y tam-

bién más conflictivas. En el ámbito económico, que es del que se ocupa este artículo, tanto el comercio como las inversiones han crecido a tasas muy elevadas. Pero como estas relaciones no han sido simétricas ni equilibradas, China se ha convertido en la principal fuente de financia-

**“ Durante las próximas décadas, la relación entre Estados Unidos y China será una de las variables clave que determinará la estabilidad –o inestabilidad– del sistema internacional y muy especialmente la evolución de las relaciones internacionales en la región Asia-Pacífico.”**

ción del déficit por cuenta corriente de Estados Unidos y ha acumulado las mayores reservas del mundo, casi 2 billones de dólares a finales de 2008. Por su parte, los consumidores estadounidenses han sido el principal motor del espectacular crecimiento de la economía china y las empresas multinacionales estadounidenses han liderado la inversión extranjera directa en China.

Esta mayor intensidad e interdependencia han llevado a crecientes fricciones, que casi siempre han tomado la forma de denuncias de Estados Unidos hacia la política comercial, cambiaria, laboral o de protección de los derechos de propiedad intelectual practicada por China. También se ha producido una creciente hostilidad, así como gestos nacionalistas y proteccionistas en Estados Unidos hacia las inversiones chinas, que han encontrado la entrada bloqueada a determinados sectores que el Congreso estadounidense ha declarado estratégicos, como la energía. Por último, aunque China ha mantenido un perfil bajo en los organismos económicos internacionales, sus posiciones han chocado con las de Estados Unidos, tanto en la ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC) como en la reforma del Fondo Monetario Internacional (FMI) o en la Organización para la Cooperación Económica en Asia-Pacífico (APEC).

Aunque las tensiones han ido en aumento y se han multiplicado las acusaciones contra la actitud oportunista y antiooperativa de China, ni Estados Unidos ni otras economías desarrolladas se han atrevido a ir más allá de la crítica. No han planteado ni sanciones comerciales contra China ni otro tipo de acciones unilaterales que pudieran violar las reglas del juego de la economía mundial, porque tanto las empresas como el gobierno estadounidense reciben enormes beneficios de los intercambios económicos con China. De hecho, en un intento de suavizar estas tensiones y lograr que China sea un actor más leal y cooperativo, Estados Unidos y China lanzaron en 2006 el Diálogo Estratégico y Económico (*US-China Strategic Economic Dialogue*), un encuentro bianual al máximo nivel para lidiar con la relación económica bilateral y el papel de China en la gobernanza económica global.

En este contexto, en septiembre de 2008 estalló la crisis financiera global que ha dado lugar a una recesión económica en Estados Unidos, la Unión Europea y Japón y a una importante reducción de la tasa de crecimiento en las economías emergentes, incluida la China. La crisis supone un duro golpe a la versión anglosajona del capitalismo con mínima regulación, por lo que probablemente debilitará aún más la autoridad moral y la capacidad de liderazgo de

Estados Unidos, al tiempo que acelerará su declive económico con respecto a China (la política exterior de Barack Obama podría revertir esta tendencia, aunque nada asegura que vaya a hacerlo). Al mismo tiempo, la crisis supondrá una oportunidad para modificar el funcionamiento de algunas de las instituciones que fijan las reglas del juego del comercio y las finanzas mundiales, dando a China una mayor influencia y capacidad de decisión en las mismas. Pero, como defiende este artículo, China todavía no está preparada para jugar un papel más activo y responsable en

**“China se ha convertido en la principal fuente de financiación del déficit por cuenta corriente de Estados Unidos y ha acumulado las mayores reservas del mundo, casi 2 billones de dólares a finales de 2008.”**

la gobernanza económica global debido a su debilidad interna. Por lo tanto, seguirá resistiéndose a adoptar actitudes cooperativas o a coordinar sus políticas con las del resto de países cuando ello perjudique

su principal objetivo: mantener una tasa de crecimiento por encima del 7% anual que le permita seguir creando más de 20 millones de empleos al año y evitar así una fractura social que ponga en riesgo su estabilidad política y su integridad territorial.

### Cooperación y conflicto en la relación económica bilateral

Las relaciones económicas bilaterales entre China y Estados Unidos han aumentado de forma espectacular durante la última década. La principal causa de esta creciente interdependencia es la rápida integración de la economía China en la economía global. El proceso de apertura económica gradual iniciado por China en 1978 y su entrada en la OMC en 2001 constituyen los dos hitos fundamentales de la internacionalización de su economía. Sin embargo, dos rasgos de este proceso resultan especialmente llamativos.

- Primero, que la economía china, que ya es la tercera exportadora mundial y la cuarta importadora, se encuentra mucho más abierta al exterior que otras superpotencias. Así, el peso de sus exportaciones sobre el PIB se acerca al 30%, mientras que para el caso de Estados Unidos la cifra no llega al 10%, para la Unión Europea se sitúa en el 11%, y para el conjunto de la economía mundial es del 23%.

- Segundo, que en menos de treinta años China ha logrado multiplicar por siete su cuota en el comercio mundial. Ha pasado del 1% en 1978 al 7% en 2007 y se espera que alcance el 15% en 2030. Además, sus exportaciones se están volviendo mucho más sofisticadas de lo que correspondería a su nivel de desarrollo. Esto significa que los productos que China vende al exterior están incorporando valor añadido a un ritmo mucho más rápido del esperado, por lo que están entrando a competir con las manufacturas de

otros países en un gran número de segmentos de mercado y no sólo en los bienes intensivos en trabajo poco cualificado.

Durante los años noventa Estados Unidos se sintió relativamente cómodo con la rápida internacionalización de la economía china. La adopción gradual de la economía de mercado en el marco de un régimen político autoritario convertía a China en un buen socio para las empresas estadounidenses. Aunque hasta 2004 China no se comprometió a defender la propiedad privada, otorgaba estabilidad política y suficiente seguridad para las inversiones extranjeras, que aprovechaban los bajos salarios de China para acelerar el proceso de deslocalización industrial. Los voraces consumidores estadounidenses disponían de importaciones baratas y éstas a su vez ejercían un efecto de contención sobre la inflación en Estados Unidos, lo que permitía que la política monetaria de la Reserva Federal tuviera un mayor margen de maniobra. Por último, el proceso de liberalización económica chino significaba un nuevo ejemplo de la superioridad del capitalismo tras la caída del muro del Berlín. Por ello, Estados Unidos defendió la entrada de China en la OMC, confiando en que así obligaría al gigante asiático a jugar con reglas establecidas por las potencias occidentales.

Pero a medida que las relaciones comerciales bilaterales se intensificaban se fue incrementando el déficit comercial de Estados Unidos con China, que pasó de 103.000 millones

de dólares en 2002 a casi 260.000 millones dólares en 2007 (ver Gráfico 1).

Este acelerado deterioro modificó la percepción de la opinión pública estadounidense acerca del proceso de apertura económica china. Desde entonces, China se convertiría en un fácil chivo expiatorio tanto para la pérdida de empleos de baja cualificación en Estados Unidos como para los desequilibrios macroeconómicos globales (algo similar había sucedido con Japón en los años ochenta).

Es importante señalar que desde un punto de vista macroeconómico el déficit o superávit comercial bilateral que

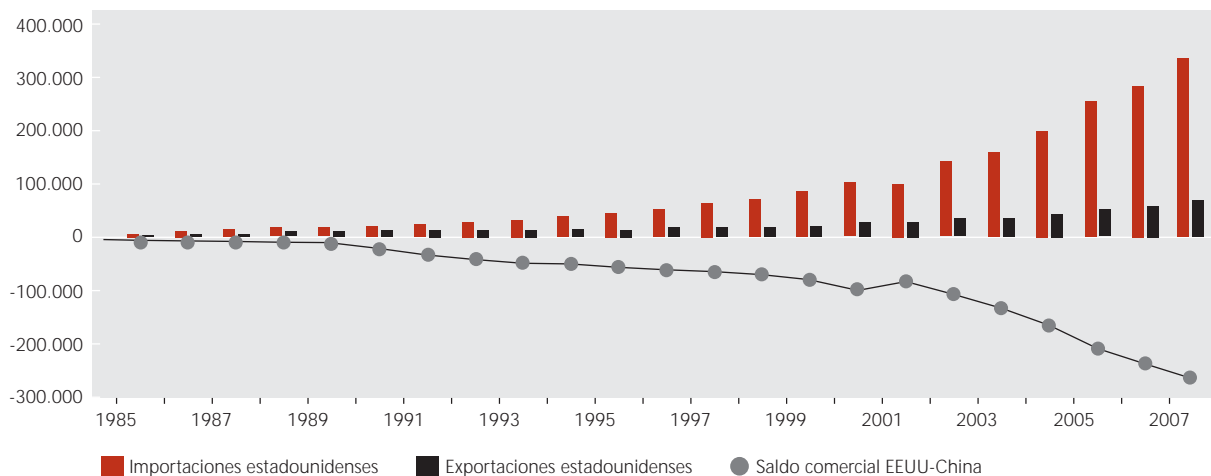
**“Desde un punto de vista macroeconómico el déficit o superávit comercial bilateral que un país tenga con otro es un dato irrelevante. Lo importante, (...) es el déficit o superávit total en relación al resto del mundo (...). La zona euro, al igual que Estados Unidos, tiene un importante y creciente déficit por cuenta corriente con China (...) pero su cuenta corriente total está aproximadamente en equilibrio”**

un país tenga con otro es un dato irrelevante. Lo importante, en todo caso, es el déficit o superávit total en relación al resto del mundo (aunque también puede decirse que un déficit por cuenta corriente no es un problema mientras alguien este dispuesto a financiarlo). Por ejemplo, la zona euro, al igual que Estados Unidos, tiene un importante y cre-

ciente déficit por cuenta corriente con China (de cerca de 170.000 millones de euros en 2007), pero su cuenta corriente total está aproximadamente en equilibrio (registra un déficit de apenas el 0,4% de su PIB), por lo que no supone un problema en términos de financiación.

Sin embargo, en el caso estadounidense, el elevado déficit bilateral con China se combina con un elevado déficit por cuenta corriente, que en parte lo explica, y que aunque

**GRÁFICO 1. Comercio de bienes China-EEUU (miles de millones de dólares)**



Fuente: Oficina del Censo de Estados Unidos

descendió durante 2007 y 2008 debido a la desaceleración en Estados Unidos, todavía se sitúa cerca del 4% del PIB estadounidense, casi 700.000 millones de dólares. Este déficit tiene varias causas. Las principales son la baja tasa de ahorro estadounidense y las bajadas de impuestos sumadas al aumento del déficit público durante la Administración Bush, que alimenta los déficits gemelos, público y externo. Pero como desde 1995 China interviene para mantener subvaluado su tipo de cambio y además el mercado laboral estadounidense es muy flexible –lo que genera que el aumento de la competencia china se traduzca en una rápida pérdida de empleos en el sector de cualificación baja y media– la clase política norteamericana ha culpabilizado a China del déficit comercial bilateral. En un contexto en el que la inseguridad económica de la ciudadanía estadounidense ha ido en aumento y en el que aparecen crecientes sentimientos económicos proteccionistas se ha ido extendiendo lo que se conoce como *China-bashing*, culpar injustificadamente y por motivos políticos a China de los problemas económicos internos de Estados Unidos. Téngase en cuenta además que el aumento del déficit por cuenta corriente con China se debe, en parte, a que China ha aumentado su cuota de mercado en Estados Unidos desplazando a otros exportadores asiáticos, por lo que no ha contribuido sustancialmente al incremento del déficit total, aunque sí ha afectado a su composición en términos geográficos.

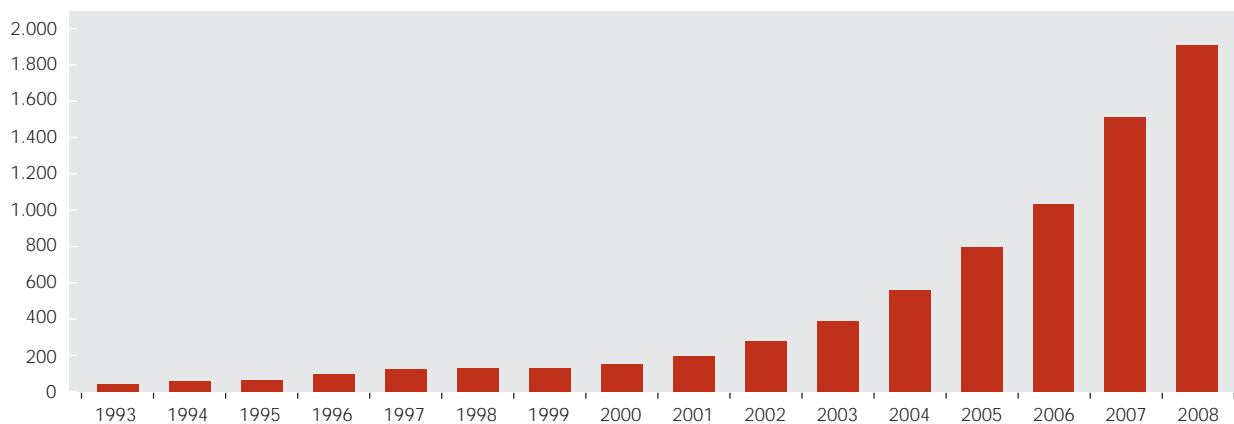
En 2005, Estados Unidos llegó a acusar a China formalmente de utilizar su política de tipo de cambio como un instrumento ilegal de promoción de sus exportaciones y el Congreso estadounidense propuso la ley Schumer-Graham (que toma su nombre de los congresistas que la plantearon), por la que elevarían en un 27,5% los aranceles a todos los productos chinos que entraran en Estados Unidos a menos que se produjera una reevaluación del yuan con respecto al dólar de la misma cuantía. El objetivo de la ley era aliviar la

competencia que sufrían los productores estadounidenses sin modificar las políticas económicas internas, que en realidad eran las principales responsables del déficit externo. Por el momento, estos aranceles no se han establecido, aunque el yuan se ha apreciado sólo levemente con respecto al dólar.

La otra cara de la moneda del déficit comercial bilateral es la acumulación de activos estadounidenses, fundamentalmente letras del Tesoro, por parte de las autoridades chinas. El superávit por cuenta corriente chino, que en 2008 ascendió a casi el 9% del PIB, supone necesariamente una entrada de capitales en China. Parte de las entradas se produce en forma de inversión extranjera directa (y Estados Unidos es el primer inversor) y parte, como inversión en cartera. Si las autoridades chinas no intervinieran sobre el tipo de cambio del yuan, esta situación llevaría a una apreciación de la moneda china que contribuiría a reducir el superávit por cuenta corriente, tanto porque las exportaciones chinas perderían competitividad en precio como porque el poder adquisitivo del yuan aumentaría, lo que incrementaría las importaciones (y el nivel de vida) de los ciudadanos chinos.

Pero como China mantiene el tipo de cambio del yuan fijado al del dólar desde 1995 (en 2005 comenzó a flexibilizarlo aunque muy levemente) el resultado de su desequilibrio externo es la acumulación de reservas (mayoritariamente denominadas en dólares) en el Banco Central. Las reservas se incrementan porque al aumentar la demanda externa de yuanes el Banco Central chino se ve obligado a vender moneda local a cambio de moneda extranjera para evitar la apreciación de la misma, lo que implica una creciente acumulación de activos en moneda extranjera, fundamentalmente dólares (esta intervención es posteriormente esterilizada para evitar que este aumento “involuntario” de la base monetaria genere inflación). Como muestra el Gráfico

**GRÁFICO 2. Reservas de China excluyendo oro (miles de millones de dólares)**



Fuente: *Chinability* <http://www.chinability.com/Reserves.htm>

2 este proceso ha llevado a una acumulación de reservas muy rápida en los últimos años. Así, a finales de 2008 China tenía cerca de dos billones de dólares en reservas (aproximadamente 1,5 veces el PIB español en 2007), casi el doble que Japón, que es el país con las segundas mayores reservas del mundo. De estas reservas, se estima que al menos la mitad serían letras del Tesoro estadounidenses y el 20% otros títulos denominados en dólares.

Esta situación de interdependencia financiera entre Estados Unidos y China tiene importantes implicaciones económicas y geopolíticas que, como veremos, la crisis financiera global podría modificar. Hasta el colapso financiero global de 2008, Estados Unidos actuaba como locomotora de la economía china al tirar de sus exportaciones, y China (junto con otras economías asiáticas y los exportadores de petróleo) financiaba el déficit por cuenta corriente norteamericano acumulando reservas en dólares y permitiendo que Estados Unidos mantuviera relativamente bajos sus tipos de interés y fuera la principal fuente de demanda global.

Este equilibrio informal ha sido bautizado como Bretton Woods II por sus similitudes con el régimen de tipos de cambio fijos que estuvo vigente en el mundo entre 1944 y 1971, y que también tenía como moneda central al dólar y como monedas periféricas a las europeas y al yen japonés. Pero en la actual situación la financiación del déficit estadounidense no viene de las decisiones de los inversores privados (como sucede habitualmente), sino de un pequeño grupo de bancos centrales –sobre todo el chino– fuertemente vinculados a los gobiernos y guiados por intereses políticos. Por ello, Larry Summers, ex secretario del Tesoro estadounidense durante la Administración Clinton y actual asesor económico del presidente Obama, bautizó en 2004 esta situación como el “equilibrio del terror financiero”: cuanto mayor fuera el déficit por cuenta corriente de Estados Unidos más probable sería que se produjera una fuerte caída del dólar, pero el Banco Central Chino haría lo imposible por evitar una caída del dólar para no experimentar importantes pérdidas de capital en sus reservas denominadas en dólares, por lo que seguiría financiando el déficit estadounidense indefinidamente, situación que haría cada vez más insostenibles los desequilibrios globales.

La única salida no traumática a esta situación pasaba por un cambio gradual en las políticas económicas de los principales países que llevara a una caída del consumo estadounidense, una paulatina depreciación del dólar y una apreciación del yuan. Todo ello, sumado a la aparición de nuevas

fuentes de demanda mundial, fundamentalmente procedente de Europa y Japón (y también de China), permitiría situar el déficit externo de Estados Unidos en niveles sostenibles que alejaran el fantasma de una crisis del dólar que podría desencadenar una recesión global. Para intentar gestionar de forma cooperativa estos riesgos en 2006 se puso en marcha el *Strategic Economic Dialogue* entre China y Estados Unidos. Este foro no ha servido para lograr acuerdos sustanciales, ya que China no ha flexibilizado su política cambiaria y tanto el déficit comercial como las reservas chinas han continuado creciendo. Sin embargo, los encuentros semestrales que han tenido lugar en el contexto de esta

iniciativa han permitido gestionar de forma relativamente satisfactoria algunos conflictos menores que han surgido a lo largo de los últimos años. También han evitado el establecimiento de aranceles unilaterales por parte de Estados Unidos y han servido de foro para rela-

jar las tensiones diplomáticas y aumentar el entendimiento mutuo de ambas potencias en una amplia gama de temas.

Al mismo tiempo, la desaceleración (y después recesión) de la economía estadounidense y la depreciación del dólar con respecto a prácticamente todas las monedas del mundo durante 2007-2008 han permitido reducir el déficit por cuenta corriente estadounidense. En este contexto, es importante señalar que las autoridades chinas han sufrido importantes pérdidas en sus activos en dólares, tanto por la caída del valor de la moneda estadounidense como por la paulatina reducción de la rentabilidad de estos títulos. Sin embargo, China todavía no ha optado por diversificar sus reservas de forma significativa hacia otras monedas, tanto porque no le interesa desestabilizar el sistema financiero internacional como porque Estados Unidos posiblemente le haya insistido que no lo haga en el contexto del *Strategic Economic Dialogue*.

### La crisis financiera global y su impacto sobre la relación bilateral

La crisis financiera mundial, que comenzó en agosto de 2007 y estuvo a punto de forzar el colapso del sistema financiero global tras la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 ha dado lugar a una recesión simultánea en todas las economías desarrolladas, así como a una fuerte desaceleración de las economías emergentes.

La crisis es el resultado la liberalización financiera de las últimas dos décadas –que no fue acompañada de una nueva regulación adecuada– y del exceso de liquidez global,

“ En la actual situación, la financiación del déficit estadounidense no depende de las decisiones de los inversores privados (como sucede habitualmente), sino de un pequeño grupo de bancos centrales –sobre todo el chino– fuertemente vinculados a los gobiernos y guiados por intereses políticos. ”

generado principalmente por Estados Unidos. Ambas alimentaron una euforia financiera que distorsionó la percepción del riesgo, llevando a un exceso de apalancamiento que, sumado al sobreendeudamiento de familias y empresas y a la escasa regulación del sector bancario no tradicional y de los nuevos instrumentos financieros, dieron lugar a burbujas, tanto inmobiliarias como de otros activos. El desplome de los precios de la vivienda en Estados Unidos precipitó la crisis porque el pinchazo de la burbuja generó importantes pérdidas bancarias, dando lugar a una situación en la que las instituciones financieras se encontraron con demasiada deuda y poco capital. Entonces se vieron obligadas a vender parte de sus títulos (la falta de liquidez les impedía pedir nuevos préstamos a otros bancos), lo que deprimió aún más los precios y generó nuevas pérdidas, además de dejar sin crédito al sector productivo. Este círculo vicioso de desapalancamiento y descapitalización fue a la vez imparable y global. Solo una fuerte intervención pública a finales de septiembre de 2008 pudo frenar el colapso del sistema financiero mundial. Sin embargo, nada pudo evitar una recesión prácticamente global, la peor desde la Gran Depresión.

Tanto China como Estados Unidos han puesto en marcha agresivas bajadas de tipos de interés y ambiciosos paquetes de estímulo fiscal para reducir el impacto de la crisis financiera en la economía real. Aunque sus coyunturas nacionales son muy distintas (Estados Unidos sufrirá la mayor contracción de su PIB desde los años treinta mientras que China posiblemente continuará creciendo por encima del 6%) ambos gobiernos han diseñado dos de los mayores estímulos de política económica de todo el mundo.

La Reserva Federal de Estados Unidos realizó sucesivas y rápidas bajadas tipos de interés, hasta situarlos a cero en diciembre de 2008. Además se mostró dispuesta a utilizar instrumentos heterodoxos de política monetaria como la expansión cuantitativa o la compra de letras del Tesoro si fuera necesario. En China, que se encuentra relativamente aislada del resto del mundo en términos financieros pero que está siendo alcanzada por la crisis a través del canal comercial, los estímulos monetarios han sido los mayores desde la crisis asiática de 1997 y ha situado los tipos de interés cerca del 2%. En el apartado fiscal, en noviembre China anunció un primer paquete de 568.000 millones de dólares de inversión en infraestructuras y gasto social. Aunque existe controversia sobre qué parte de este incremento del gasto corresponde realmente a nuevos proyectos la cuantía total podría ascender al 15% de su PIB durante dos

años, diez veces más que lo que gastó al estallar la crisis asiática hace once años. En Estados Unidos el presidente electo Barack Obama todavía no ha hecho públicos los detalles de su plan de reactivación fiscal, pero todo parece indicar que tendrá enormes proporciones y podría superar el billón de dólares (aproximadamente el 7% del PIB).

Más allá de que estos paquetes de estímulo macroeconómico sean efectivos, el impacto de la crisis financiera afectará a la relación entre China y Estados Unidos tanto por los cambios que producirá en el conjunto del sistema internacional como por la modificación en el equilibrio de poder entre ambas potencias. Por una parte, la crisis significará un punto de inflexión en la globalización económica y pondrá fin al período de liberalización iniciado en los años ochenta y liderado por Estados Unidos. Aunque la crisis no supondrá la debacle del capitalismo, el Estado recuperará legitimidad y poder en relación al mercado y el modelo liberal anglosajón perderá parte de su atractivo e influencia, especialmente en favor de los modelos con mayor regulación e intervención pública, tanto europeos como asiáticos.

**“ Tanto China como Estados Unidos han puesto en marcha agresivas bajadas de tipos de interés y ambiciosos paquetes de estímulo fiscal para reducir el impacto de la crisis financiera en su economía real. Aunque sus coyunturas nacionales son muy distintas (...) Ambos gobiernos han diseñado dos de los mayores estímulos de política económica de todo el mundo.”**

Asimismo, la crisis acelerará el declive relativo de Estados Unidos y el auge de las potencias emergentes, sobre todo de China. El proceso por el cual el epicentro de la economía mundial se estaba desplazando desde el Atlántico hacia el Pacífico se acelerará, lo que exigirá la reforma de las instituciones de gobernanza económica global. En este sentido, desde la cumbre del 15 de noviembre de 2008 del G-20 en Washington, parece evidente que el G-7/8 (que había venido siendo criticado en los últimos años por su falta de representatividad y legitimidad) pasará definitivamente a un segundo plano, lo que aumentará la voz de las potencias emergentes en el sistema internacional. También es de esperar que se produzcan importantes reformas en el FMI y el Banco Mundial, que necesariamente aumentarán la cuota (y con ella los votos en el Directorio) de China, que además podría ofrecer nuevos recursos financieros al FMI. En la OMC, seguirá consolidándose el mayor peso de China, India y Brasil, lo que, como se ha puesto de manifiesto en el último año, hará difícil la conclusión de la versión más ambiciosa de la Ronda de Doha (una que redujera sustancialmente todas las formas de proteccionismo agrícola, eliminara los aranceles en las manufacturas y liberalizara ampliamente el comercio de servicios), precisamente cuando sería más necesaria para evitar el creciente proteccionismo. En cualquier caso, la reforma de las instituciones económicas internacionales no será fácil porque los países desarrollados se resistirán a ceder cuotas de poder a pesar de que el escena-

dial se estaba desplazando desde el Atlántico hacia el Pacífico se acelerará, lo que exigirá la reforma de las instituciones de gobernanza económica global. En este sentido, desde la cumbre del 15 de noviembre de 2008 del G-20 en Washington, parece evidente que el G-7/8 (que había venido siendo criticado en los últimos años por su falta de representatividad y legitimidad) pasará definitivamente a un segundo plano, lo que aumentará la voz de las potencias emergentes en el sistema internacional. También es de esperar que se produzcan importantes reformas en el FMI y el Banco Mundial, que necesariamente aumentarán la cuota (y con ella los votos en el Directorio) de China, que además podría ofrecer nuevos recursos financieros al FMI. En la OMC, seguirá consolidándose el mayor peso de China, India y Brasil, lo que, como se ha puesto de manifiesto en el último año, hará difícil la conclusión de la versión más ambiciosa de la Ronda de Doha (una que redujera sustancialmente todas las formas de proteccionismo agrícola, eliminara los aranceles en las manufacturas y liberalizara ampliamente el comercio de servicios), precisamente cuando sería más necesaria para evitar el creciente proteccionismo. En cualquier caso, la reforma de las instituciones económicas internacionales no será fácil porque los países desarrollados se resistirán a ceder cuotas de poder a pesar de que el escena-

rio internacional haya cambiado con la crisis financiera. Incluso existe el riesgo de que la falta de un liderazgo claro durante el proceso de reformas genere un vacío de poder en dichas instituciones que dificulte la cooperación e incentive las actitudes oportunistas y unilaterales por parte de todos los países, como ya pasara en el periodo de entreguerras del siglo pasado. La variable clave que determinará la existencia o no de este vacío de poder y liderazgo será la actitud del presidente Obama durante 2009. Todavía existe incertidumbre sobre si se mostrará activo en el diseño de un nuevo sistema de gobernanza económica internacional o si, por el contrario, se retirará de la escena global para concentrarse en resolver los problemas internos de la recesión en Estados Unidos.

En términos de la relación bilateral China-Estados Unidos, y a la espera de conocer qué instrumentos incluye la estrategia de Obama para contener al gigante asiático, Estados Unidos tendrá menos capacidad para imponer presión sobre China en todas las áreas -tanto económicas como políticas- que se han mostrado conflictivas en los últimos años. China, con sus enormes reservas en moneda extranjera y sus supe-

ravit públicos y externos, tiene una enorme capacidad de recursos para gasto e inversión, tanto dentro como fuera de sus fronteras. Podrá utilizar su músculo financiero para trazar nuevas alianzas internacionales y realizar inversiones estratégicas en un momento en el que Estados Unidos no podrá hacer-

lo. Asimismo, China tiene capacidad para influir sobre el valor del dólar, lo que la coloca en una posición de fortaleza relativa en relación a Estados Unidos. Téngase en cuenta que las políticas macroeconómicas expansivas de Estados Unidos pondrán cada vez más presión sobre la moneda estadounidense y que China, con sus activos denominados en dólares, continuará teniendo una de las llaves para evitar una abrupta caída de la moneda estadounidense.

Por ello, es de esperar que Estados Unidos se vea obligado a dejar de ejercer tanta presión diplomática para acelerar la reevaluación del yuan. También es probable que reduzca sus críticas hacia la política comercial, de inversiones, de defensa de la competencia y de protección de los derechos humanos, laborales y de propiedad intelectual del gobierno chino. Pero también es de esperar que China, sometida a menor presión, evite la confrontación. En palabras de Alfredo Pastor: "Las autoridades chinas evitarán hacer cualquier cosa que haga peligrar el sistema financiero internacional, o que ponga en dificultades a Estados Unidos [...] tratarán de sacar partido de su posición acreedora, con la máxima discreción posible, procurando extraer contraparti-

das financieras, comerciales o de otro orden" ("China emerge como acreedor silencioso", *El País*, 10 de octubre de 2008). En este sentido la existencia de un marco institucional estable de diálogo económico entre ambas potencias es una garantía de que casi cualquier conflicto podrá resolverse a través de la negociación. En los aspectos políticos y de seguridad -sobre todo los relativos a Taiwan o el Tíbet- el *Strategic Economic Dialogue* todavía no es capaz de asegurar la ausencia completa de enfrentamientos, aunque sin duda será una herramienta útil en caso de enfrentamiento.

## Reflexiones finales

Aunque desde Europa sea difícil aceptarlo, la relación bilateral entre Estados Unidos y China es (y continuará siendo en las próximas décadas) la más importante para la estabilidad política y económica internacional. Aunque la Unión Europea sigue siendo un importante actor económico global, en el siglo XXI, tanto la cooperación como el conflicto en las relaciones económicas internacionales tendrán como escenario primordial el Pacífico, y más concretamente, la

**"La crisis acelerará el declive relativo de Estados Unidos y el auge de las potencias emergentes, sobre todo de China. El proceso por el cual el epicentro de la economía mundial se estaba desplazando desde el Atlántico hacia el Pacífico se acelerará, lo que exigirá la reforma de las instituciones de gobernanza económica global."**

relación entre el hegemon en declive relativo (Estados Unidos) y la potencia en auge (China). Tanto las claves para la resolución de los desequilibrios macroeconómicos globales como el futuro del dólar como moneda internacional de reserva pasan por el eje Washington-Beijing. Además, las políticas

de Estados Unidos y China determinarán en gran medida los precios de la energía, las materias primas y los alimentos. Y la dependencia del petróleo y el gas de ambos colosos, combinada con su abundancia de carbón (un recurso energético barato pero más contaminante), los convierten en los dos actores clave para cualquier acuerdo de lucha contra el cambio climático post-Kyoto. Por último, aunque en temas comerciales la Unión Europea, Brasil e India siguen siendo actores de primer nivel la conclusión de la Ronda de Doha de la OMC depende, en buena parte, de la resolución del conflicto en materia agrícola entre Estados Unidos, China e India que no permitió alcanzar un acuerdo en julio de 2008.

Aunque todas estas tendencias comenzaron hace varios años, la crisis financiera internacional las está acelerando. Independientemente de que el presidente Obama modifique total o parcialmente las políticas económicas y energéticas estadounidenses y logre devolver el liderazgo internacional a su país, la crisis ha puesto de manifiesto algunas vulnerabilidades estructurales de la economía norteamericana, sobre todo la insostenibilidad de su déficit por cuenta

corriente. Para China, aunque la crisis supone importantes riesgos (sobre todo el peligro de no mantener su nivel de crecimiento si los países ricos pasan por una prolongada recesión), también ha servido para subrayar sus fortalezas. Así, China, que podría haber financiado el programa de rescate financiero norteamericano con un tercio de sus reservas, tiene en su mano contribuir al paquete global de estímulo macroeconómico que la economía mundial necesita y se sentirá más legitimada para reclamar reformas en las instituciones financieras internacionales.

Pero aunque la crisis acelere el auge (pacífico, por el momento) de China, sería apresurado pensar que está preparada para ejercer un nuevo liderazgo global comparable al que Estados Unidos adoptó tras la Segunda Guerra Mundial. Las debilidades internas (políticas, económicas y sociales) de China son demasiado importantes como para que el gobierno de Hu Jintao no tenga como máxima prioridad sostener el crecimiento económico del que emana la legitimidad del régimen. Por ello, se centrará en las políticas internas, tanto de gasto como de reformas estructurales, que le permitan mantener el crecimiento, la estabilidad política y cierta cohesión social ante la brusca caída de las exportaciones, que hasta ahora han sido el principal motor de la economía. Aún así es de esperar que China juegue un papel más activo en la escena internacional, especialmente en términos regionales. En este sentido cabe subrayar que en diciembre de 2008 se puso en marcha una nueva iniciativa de cooperación económica entre China, Japón y Corea del Sur que muestra una clara voluntad de dar respuesta a la crisis fuera de la tradicional alianza entre Estados Unidos y la Unión Europea. A pesar de esta importante iniciativa regional, todavía es pronto para que China intente ejercer un claro liderazgo global que podría enfrentarla a Estados Unidos. Es más probable que sus posiciones en la escena internacional sean más acomodaticias y que siga comportándose como un *free rider* del sistema algo más reivindicativo que antes, dejando que los Estados Unidos de Obama lideren la difícil tarea de reformar el sistema económico internacional. Por lo tanto, esta no será la crisis que dará lugar a un punto de inflexión en la gobernanza económica global.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTMAN, C. ROGER (2008). "The Great Crash, 2008. A Geopolitical Setback for the West" *Foreign Affairs*, January/February 2009.

Un análisis de cómo la crisis financiera reduce la influencia de Estados Unidos en la economía mundial, obligándolo a cooperar más estrechamente con China.

BERGSTEN, C. Fred (2008). "A partnership of Equals" *Foreign Affairs*, July/August.

Una propuesta para dar contenido y equilibrar el *Strategic Economic Dialogue*.

BERGSTEN, C. Fred, Charles FREEMAN, Nicholas R. LARDY y Derek J. MITCHELL (2008). *China's Rise: Challenges and Opportunities*. Petersen Institute for International Economics, Washington DC.

Una visión desde el *think tank* económico más importante de Estados Unidos de los retos y oportunidades que el auge de China representa para el mundo occidental.

HUANG, Yasheng (2008). *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. Cambridge University Press.

Una interpretación heterodoxa de la apertura económica China y su impacto interno y externo.

PAULSON, Henry (2008). "A strategic economic engagement" *Foreign Affairs*, July/August.

*El Strategic Economic Dialogue* visto por el secretario del Tesoro norteamericano.

WORLD BANK (2007). *Dancing with giants: China, India and the Global Economy*. Washington DC.

Análisis del impacto del auge de China e India sobre la economía y la producción mundiales.