

El impacto de las potencias emergentes en la gobernanza económica mundial

Gregory Chin

Profesor Adjunto de la York University de Canadá y Responsable del Grupo de Investigación de China y Director en funciones del Programa de Desarrollo Global del Centre for International Governance Innovation (CIGI)

Síntesis

A partir de la observación del presente trasvase de poder del orden transatlántico hacia Asia y otras economías emergentes, algunos analistas sugieren que nos estamos dirigiendo hacia un orden mundial más fragmentado. Se apunta a que este orden dependerá mucho de China, así como de Brasil y de India. El rápido ascenso de los poderes emergentes ha generado un debate cada vez más amplio acerca de las implicaciones sistémicas de su hipotética condición de grandes potencias. Una cuestión fundamental en este debate es la visión estratégica de China a largo plazo en relación con el actual orden económico internacional, no solo por lo que respecta al poder que pueda alcanzar el país, sino también en cuanto al uso que piensa darle, es decir, su propósito. Desde una perspectiva internacional más amplia, algunos de los estudios más innovadores han analizado el impacto potencialmente transformador, a nivel sistémico, del auge de China, India y Brasil simultáneamente, así como del retorno de la Federación Rusa. Los especialistas en política exterior de Estados Unidos sitúan el debate en torno a si las potencias emergentes desafiarán el orden liberal occidental u optarán por trabajar en el marco de los acuerdos institucionales existentes. Este enfoque intelectual ha reforzado el debate sobre si China, India o Brasil aceptan el estatus quo o actúan como “potencias revisionistas”.

Este artículo sugiere que la pregunta pertinente ya no es si las potencias emergentes mantendrán el estatus quo o son potencias revisionistas dentro del orden económico internacional liberal, sino “en qué medida, y a qué velocidad” pretenden reconfigurar los acuerdos institucionales de la gobernanza global y el orden internacional de manera más amplia. De los encuentros con personas en contacto directo con el mundo político, se desprende que ese es el debate en curso en los pasillos del poder de Beijing, Brasilia y Nueva

“La pregunta pertinente ya no es si las potencias emergentes mantendrán el estatus quo o son potencias revisionistas dentro del orden económico internacional liberal, sino ‘en qué medida, y a qué velocidad’ pretenden reconfigurar los acuerdos institucionales de la gobernanza global y el orden internacional de manera más amplia.”

Delhi. Así, este estudio sostiene que un análisis en profundidad del papel que desempeñan hoy estas tres potencias emergentes a la hora de configurar el sistema monetario y financiero internacional puede ayudar a descifrar su *posición* estratégico e incluso su *intención* estratégica respecto al orden de Bretton Woods. La principal conclusión es que el resultado estratégico que las potencias emergentes están intentando fomentar consiste en un cambio en la economía mundial, y en el orden mundial de manera más general, hacia un sistema menos centralizado, más multipolar y con múltiples niveles, donde las potencias emergentes tengan más influencia para establecer la agenda, las prioridades y las reglas de la gobernanza económica mundial.

El reto de la cooperación

Un rasgo distintivo del actual cambio en el orden mundial es que se caracteriza por el auge de una o dos grandes potencias alternativas que están desafiando el poder hegemónico, con el auge simultáneo de cuatro o tal vez cinco potencias emergentes. El auge simultáneo del grupo de los BRIC está teniendo un impacto transformador en el orden mundial al hacer obsoletas las normas de coaliciones y negociación entre Estados propias de la era de la Guerra Fría. El desafío a la supremacía de Estados Unidos es a la vez bilateral y cooperativa en el sentido de que implica a tres actores nacionales (multilaterales) o más, pero no está impulsado por una oposición ideológica manifiesta. Hay ecos de enfrentamientos pasados, en particular en las tensiones Estados Unidos-China y Estados Unidos-Federación Rusa, pero la oposición está posiblemente más matizada, es más sutil y compleja que la lucha de la Guerra Fría.

Aunque posiblemente China tenga más capacidad de poder nacional que otros países de los BRIC, lo que hace único el

auge actual de China es que su ascenso se presenta como parte de un cambio estructural mundial más amplio, que implica el auge de múltiples centros de poder económico, agentes de poder corporativo más variados, la transición a un sistema de organización internacional con más niveles y menos centralizado y un declive relativo de la capacidad económica de Estados Unidos y de la influencia occidental.

Últimamente, las ideas de China, Brasil e India de fomentar un crecimiento nacional estable y sostenido y de volver a calibrar el equilibrio entre ciudadanos, Estados y mercados, han cobrado impulso. China, India y Brasil se han enfrentado, cada uno por separado, al triple reto de la era moderna de constituir una nación, consolidar el Estado y lograr el desarrollo económico. Los tres países son firmes defensores de la mediación ex-

presa del Estado en el desarrollo del mercado, la promoción del crecimiento de las empresas nacionales (en lugar de confiar exclusivamente en un crecimiento impulsado por el mercado), un mayor equilibrio entre la economía real y la economía virtual y en los mercados nacionales frente a los mercados internacionales. La lógica que subyace a la intervención estatal radica en proteger, en la medida de lo posible, la soberanía económica nacional, buscando al mismo tiempo la integración en la economía mundial.

Las lecciones básicas que se están “exportando” bajo la etiqueta de los BRIC son la integración gradual y controlada en los mercados financieros y el comercio mundial, en particular la necesidad de mantener controles nacionales estatales en una economía globalizada donde las crisis financieras y económicas son recurrentes e impredecibles y donde no se puede confiar en el aseguramiento colectivo de las instituciones multilaterales mundiales para gestionar crisis financieras y monetarias. El actual grupo de estados BRIC emergentes también comparte el deseo de un orden económico internacional menos centralizado y más diversificado, pero con una economía mundial que siga basándose en la integración y la apertura del mercado.

Lo que resulta especialmente interesante para economistas, políticos y expertos en relaciones internacionales es el sorprendente grado de cooperación que han logrado los estados BRIC, conscientemente, mediante la cooperación en sus esfuerzos diplomáticos a la hora de responder a las secuelas de la crisis económica. En lugar de ir debilitándose progresivamente, como había ocurrido con otras alianzas de países

en desarrollo, por ejemplo el movimiento de países no alineados de Bandung a finales de los años cincuenta, y posteriormente la petición de un nuevo orden económico internacional en los años setenta, lo que resulta más interesante respecto a la actual agrupación de países del sur es que se han acercado más como consecuencia de la crisis mundial de 2008-2009.

“En lugar de ir debilitándose progresivamente, como había ocurrido con otras alianzas de países en desarrollo [precedentes] (...) lo que resulta más interesante respecto a la actual agrupación de países del sur es que se han acercado más como consecuencia de la crisis mundial de 2008-2009. (...) Las declaraciones de los líderes de cada uno de los países BRIC (...) ponen de manifiesto que los gobiernos de estas naciones son conscientes del peso que pueden ganar en las negociaciones sobre gobernanza mundial cuando actúan como grupo.”

Los gobiernos individuales de los países BRIC parecen cada vez más conscientes de que pueden lograr determinados beneficios en materia de política internacional si cooperan, presionando a las potencias tradicionales para llevar a cabo cambios en la gobernanza global que reflejen el cambio de equilibrio en el poder económico mundial. Las declaraciones de los líderes de cada uno de los países BRIC, empezando en la primera Cumbre de Ekaterin-

burgo en junio de 2009, y posteriormente en las sucesivas cumbres de los BRIC en Brasil (2010) y China (2011), ponen de manifiesto que los gobiernos de estas naciones son conscientes del peso que pueden ganar en las negociaciones sobre gobernanza mundial cuando actúan como grupo.

La reforma de Bretton Woods

La crisis financiera mundial de 2008-2009 reveló fallos fundamentales en el actual sistema de gobernanza mundial. Puso de manifiesto que las principales instituciones económicas multilaterales –el sistema de Bretton Woods–, creadas después de la Segunda Guerra Mundial, fueron incapaces de responder inicialmente al derrumbe de los mercados financieros y estaban cada vez más alejadas de las realidades geo-económicas emergentes en el siglo XXI. Solo la incorporación de agrupaciones más amplias de países emergentes y potencias tradicionales al esfuerzo colectivo ha resultado eficaz a la hora de frenar la caída libre.

La recesión global acentuó la doble crisis de eficiencia y legitimidad de la organización internacional, la parálisis de la arquitectura global anterior a la crisis de 2008-2009. El club de potencias establecidas del G-7/8 parece cada vez más anacrónico en su función de comité de dirección mundial. En medio de este estado de cambio sistémico, los países BRIC redoblaron sus esfuerzos por transformar el sistema en una dirección en la que las potencias emergentes y los países en desarrollo pueden contribuir más a la hora de fijar la agenda, las prioridades y las reglas de la gobernanza global.

Antes de la crisis global, gran parte del esfuerzo “diplomático” de las potencias emergentes se centraba en realidad en reforzar los lazos entre los países del sur global y dentro de este, si bien en el plano económico aspiraban a establecer lazos más estrechos con los mercados de los países desarrollados y de los países en desarrollo. En el plano diplomático, las potencias emergentes centraron su atención en crear relaciones de interconectividad dentro del mundo en desarrollo, fomentando nuevos vínculos institucionalizados de intercambio de bienes, capital, personas e ideas, lo que algunos expertos llaman “*routing-around*”.

Sin embargo, tras el inicio de la crisis mundial, China, Brasil e India se involucraron mucho más, en el plano diplomático, en los esfuerzos a escala mundial (G-20) para reforzar las principales instituciones de Bretton Woods, en particular el Fondo Monetario Internacional. Lo que reveló la crisis mundial fueron los límites del establecimiento de redes específicas del sur por parte de las potencias BRIC emergentes, los límites de su disociación y creación autónoma de instituciones. La crisis puso de manifiesto que las potencias emergentes no estaban dispuestas o no podían desempeñar el papel de prestamista global alternativo de último recurso. Con el inicio de la crisis, las potencias emergentes cambiaron su posicionamiento diplomático, dentro del proceso del G-20, respecto a la reconstitución de la capacidad de las instituciones de Bretton Woods. Sin embargo, lo que no se debe pasar por alto es que lo han hecho de un modo claramente orientado a abogar por reformas en la arquitectura financiera mundial, y no simplemente para reforzar a las organizaciones multilaterales globales dentro del estatus quo.

Los estados BRIC han promovido sistemáticamente reformas institucionales globales dentro del proceso de líderes del G-20, a través de las Naciones Unidas, y cuando acuden a otros foros globales como las cumbres del G-8 en calidad de invitados en el denominado proceso de diálogo G-8+G-5 (en el que el G-5 incluye a China, India, Brasil, Sudáfrica y México), que dio lugar al denominado G-8 “ampliado”. China ha abogado además por reformas en la gobernanza interna de las principales instituciones multilaterales en el marco de su “Diálogo económico y estratégico” con Estados Unidos.

Reformas de legitimidad

La primera dimensión de la reforma del sistema de Bretton Woods que persiguen los países BRIC consiste en cambiar los acuerdos de representación en las organizaciones multilaterales mundiales. Las reformas de la estructura de representación en las principales instituciones multilaterales están directamente relacionadas con la *legitimidad* y la *credibilidad* de las instituciones de Bretton Woods. Estas reformas están relacionadas con dos grupos de partes

interesadas: los Estados; y los inversores financieros globales, lo que el analista Yoichi Funabashi denomina “el protagonista oculto en la sala”.

Los países BRIC han hecho hincapié en que la estructura de representación de las instituciones de Bretton Woods ha quedado obsoleta. Quienes más han hecho oír su voz en este sentido son las autoridades brasileñas. En la primera reunión de líderes del G-20 en Washington D.C. (noviembre de 2008), los BRIC y otros países en desarrollo se aseguraron de que el acuerdo del G-20 abordara la cuestión de la “representación desproporcionada y desigual” en las instituciones de Bretton Woods y otras instituciones financieras mundiales (por ejemplo, el Foro de Estabilidad Financiera). En la reunión del G-20 de Londres (abril de 2009), los BRIC aseguraron un compromiso del G-20 para cambiar la representación en el seno del Consejo de Seguridad Financiera (CSF, el anterior FEF) inmediatamente y en el FMI en 2011. China, Brasil, India y Federación Rusa entraron a formar parte del CSF después de Londres.

El expresidente de Brasil Luis Inacio *Lula* da Silva declaró que el G-20 había dado un primer paso importante en Londres al reconocer que no puede haber una solución a largo plazo si no se cuenta con los países en desarrollo. *Lula* hizo hincapié en que “puede que los países en desarrollo no sean parte del problema, pero son una parte importante de la solución”. China y Brasil (y la Federación Rusa) acompañaron su presión retórica con persuasión financiera, vinculando un aumento de su contribución al FMI a cambios en las estructuras de gobernanza interna de las instituciones financieras internacionales y especialmente del FMI. En torno a la cumbre de Londres del G-20, las autoridades chinas señalaron que estarían dispuestas a invertir 40.000 millones de dólares en bonos del FMI, denominados en Derechos Especiales de Giro (DEG). A principios de junio de 2009, Federación Rusa y Brasil anunciaron que se sumarían a China como los primeros países en comprar los nuevos bonos del FMI, denominados en DEG. Cada uno de estos países compró bonos del FMI por valor de 10.000 millones de dólares. El presidente *Lula* da Silva explicó que el compromiso de 10.000 millones de dólares “nos confiere autoridad moral para seguir presionando para que se produzcan los cambios necesarios en el FMI”.

En julio de 2009, los BRIC recibieron un espaldarazo del egipcio Youssef Boutros-Ghali, el primer presidente del Comité Internacional Monetario y Financiero (CMFI) procedente de un país en desarrollo, y también ministro de Finanzas de su país, cuando señaló en una entrevista (desde El Cairo) que su objetivo sería completar la reforma del FMI para aumentar la representación de las economías emergentes y cambiar las reglas de votación del consejo del Fondo “en los próximos 12 meses”. Boutros-Ghali declaró que había

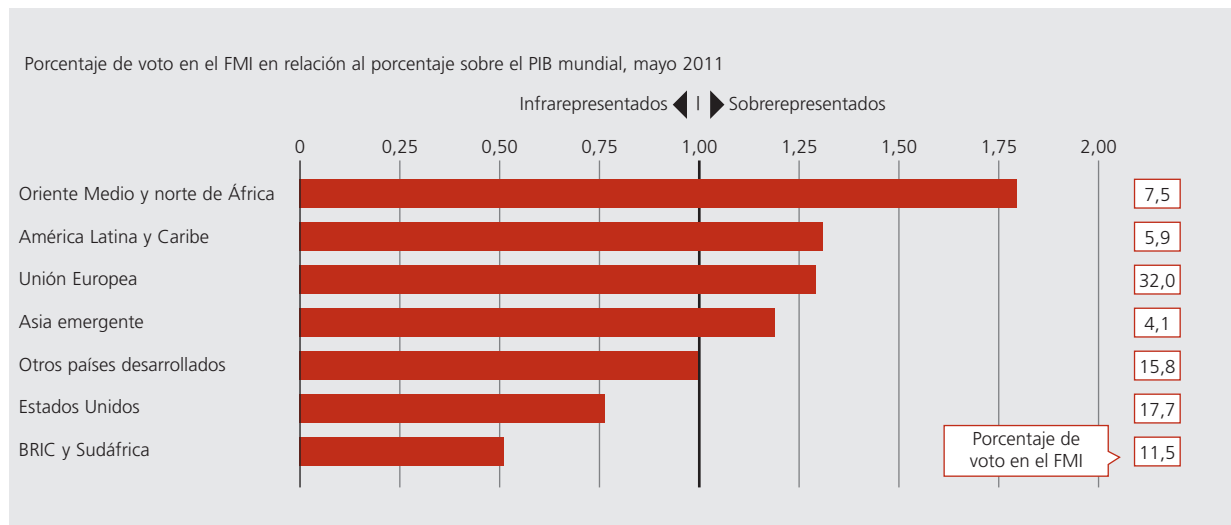
tenido que superar la resistencia de algunos miembros del FMI a los cambios: "Necesito la aprobación de 15 países. Algunos de ellos están encantados. Otros no tanto". En el período previo a la Cumbre del G-20 de Pittsburgh (septiembre de 2009), no cesaron en su llamamiento por impulsar una revisión ambiciosa y una "reforma radical" de la distribución de cuotas y votos en el FMI y en el Banco Mundial. En octubre de 2010, el presidente del CMFI consiguió lo que pretendía cuando en la reunión de ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales del G-20 (previa a la Cumbre de Líderes del G-20 de Seúl en noviembre de 2010), los participantes acordaron trasladar más del 6% de las cuotas del FMI a países emergentes e infrarrepresentados, lo que supuso un aumento del 5% respecto al anterior acuerdo de cambio de cuotas, aunque sin llegar al 7% que Brasil había defendido ante Estados Unidos y la UE en la reunión del G-20 de Pittsburgh (septiembre de 2009).

Otra característica única del desafío de los BRIC es que este grupo de aspirantes no se ha amedrentado a la hora de recurrir a amenazas implícitas de desdolarización para cobrar impulso a la hora de promover reformas de los regímenes monetarios y financieros internacionales. Las inquietudes de los BRIC tienen peso, ya que suman unas reservas de más de 4 billones de dólares. Se encuentran entre los principales titulares de bonos del Tesoro de Estados Unidos (junto con Japón, Taiwán, Corea del Sur y los países de la ASEAN). A los BRIC les ha resultado muy difícil aprender a ejercer esta forma de presión diplomática con la cautela necesaria. Moscú ha tenido que aprender cómo pueden afectar sus declaraciones a los mercados de divisas de manera no intencionada. El dólar cayó un 0,9% en los mercados

mundiales después de que el presidente Medvédev declarara a los medios de comunicación extranjeros, el día antes de la cumbre inaugural de los BRIC (junio de 2009), que las divisas que constituían las reservas existentes, incluyendo el dólar, no habían cumplido su función y que "probablemente seamos testigos de la creación de una divisa supranacional (...) que se utilizará para liquidaciones internacionales". Los representantes chinos habían aprendido antes que sus declaraciones tenían un peso significativo a la hora de agitar los mercados de dinero de un modo no previsto, un indicio de la creciente influencia de China como acreedor. Tras recibir una reprimenda, los investigadores de los *think-tank* chinos han aprendido a elegir sus palabras con prudencia para no generar inestabilidad en los mercados mundiales de divisas.

Algunos observadores han señalado que Federación Rusa y Brasil están a la vanguardia a la hora de impulsar la agenda de los BRIC para la reforma monetaria internacional, mientras que los chinos y los indios son más reservados. Antes de la "Cumbre BRIC" inaugural en la Federación Rusa en junio de 2009, el presidente *Lula* da Silva y Dmitri Medvédev plantearon ambas las preocupaciones de sus gobiernos respecto a la estabilidad del dólar estadounidense y su papel como moneda internacional de referencia. En el caso de China, el Banco Central de China ha prevalecido sobre el Ministerio de Asuntos Exteriores, más prudente a la hora de expresar su preocupación respecto al orden basado en el dólar, argumentando a favor de opciones multilaterales para las reservas de divisas. El diario oficial de China, el *Diario del Pueblo* (*People's Daily* o *Rénmín Ribào*), ha observado que "de hecho, el proceso de 'desdolarización' ya ha

GRÁFICO 1. Cuota de voto en el FMI en relación al PIB mundial actual



Fuente: Fondo Monetario Internacional, *The Economist*

empezado en muchos acuerdos comerciales regionales bilaterales y multilaterales entre países en desarrollo". Aunque las autoridades indias parecen más dispuestas a trabajar dentro del orden basado en el dólar que los otros tres miembros de los BRIC, en el comunicado conjunto emitido tras la cumbre inaugural BRIC se declaraba: "Creemos que hay una gran necesidad de un sistema monetario internacional estable, predecible y más diversificado". En la cumbre de los BRIC de abril de 2011 celebrada en China, los gobiernos de los cuatro países acordaron perseguir diversas opciones progresivas de desdolarización, para reducir su vulnerabilidad monetaria internacional.

El último movimiento de los BRIC (incluida Sudáfrica) para impulsar reformas de gobernanza interna en las instituciones de Bretton Woods se produjo en mayo de 2011, cuando los directores del FMI de los cinco países emergentes claves emitieron su primer declaración conjunta de la historia para afirmar que ha llegado la hora de poner fin al "acuerdo tácito obsoleto" que establece que haya un europeo al frente del Fondo Monetario Internacional. En su declaración conjunta, las naciones BRIC reiteraban que la reciente crisis financiera, "que surgió en los países desarrollados", había puesto de manifiesto la urgente necesidad de reformar las instituciones financieras internacionales, incluyendo la introducción de reformas en el sistema de representación y en la toma de decisiones para reflejar el peso creciente de los países en desarrollo en la economía mundial. Los directores del FMI para Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica criticaban de manera implícita a los funcionarios europeos y del Reino Unido e instaban a "abandonar el acuerdo tácito obsoleto que establece que el director del FMI sea necesariamente europeo". Destacaron que la forma de manejar el procedimiento de cambio de liderazgo estaba minando la legitimidad de la institución global. Afirmaban que la elección debía basarse en la competencia y no en la nacionalidad.

La declaración de los BRIC sobre el liderazgo del FMI constituía el siguiente paso lógico en sus esfuerzos por hacer presión por el cambio en los acuerdos de gobernanza del sistema global, y un presagio de lo que se avecina. Los medios de comunicación chinos hicieron hincapié en que "debe seguir avanzándose en la reforma del FMI" a pesar de la conmoción en el Fondo por el escándalo sexual en el que se ha visto involucrado su director gerente. Sin embargo, el momento elegido para las críticas de los BRIC merece una atención especial. El desafío se plantea después de que

el gobierno británico apoyara públicamente a la candidata francesa, después de que algunos países europeos, incluida Alemania, y la Unión Europea salieran en defensa de la ministra de Finanzas francesa. Tampoco es accidental que este desafío de los BRIC se hiciera público justo cuando los líderes de las potencias establecidas estaban volando a Francia para celebrar su cumbre del G-8 de Deauville (27-28 de mayo de 2011). La crítica de los BRIC se produce no solo en un momento sensible para Francia, cuando muchas voces en el país consideran que el tratamiento público de la detención del exdirector del FMI constituye una afrenta al honor nacional francés, sino que, además, se produce en un momento en el que la presidencia francesa se prepara para el *sprint* final de la próxima cumbre del G-20 que se celebrará en Cannes en noviembre de 2011.

Puede que los franceses finalmente consigan, esta vez, persuadir a los BRIC para que apoyen a la ministra Lagarde. Sin embargo, el asalto de las potencias emergentes a los dere-

"El asalto de las potencias emergentes a los derechos tradicionales de las potencias establecidas está llamado a intensificarse si sigue progresando el cambio en el poder económico mundial. (...) Lo que se dirime actualmente con las reformas del sistema de representación de las instituciones de Bretton Woods es la futura credibilidad de dichas instituciones a la hora de ofrecer la tranquilidad necesaria no solo a los estados emergentes claves sino también a las finanzas globales"

chos tradicionales de las potencias establecidas está llamado a intensificarse si sigue progresando el cambio en el poder económico mundial. Los intereses de los BRIC a más largo plazo y la tendencia general se reflejan en los comentarios del gobernador del banco central de China, Zhou Xiaochuan, en el sentido de que el liderazgo del FMI debería reflejar el tamaño creciente de las economías emergentes y el cambio en la

economía mundial. Y también en las declaraciones del primer ministro de India, Manmohan Singh, en mayo de 2011, durante una visita a África, en las que instó a los "países en desarrollo a agruparse para estar unidos en las reformas de las instituciones de Bretton Woods, incluido el FMI". La reacción de los protagonistas financieros corporativos también es importante. El presidente de Gestión de Valores Globales de Goldman Sachs, Jim O'Neill, ha expresado el apoyo del influyente banco de inversiones para que se elija a la próxima dirección del FMI sobre la base de los méritos: para elegir a una persona que "conozca bien las múltiples cuestiones económicas y políticas que el FMI debe manejar y liderar; y que debe tener una personalidad capaz de relacionarse con éxito con los diferentes miembros para orquestar el cambio y una economía mundial mejor y más equilibrada. El director no debe ser simplemente una figura decorativa fruto de un 'trato' entre Europa y Estados Unidos para mantener el acuerdo histórico".

El desafío de los BRIC a las reformas en el sistema de representación y la reacción de los representantes del sector

financiero de alto nivel subrayan que lo que se dirime actualmente con las reformas del sistema de representación de las instituciones de Bretton Woods es la futura credibilidad de dichas instituciones a la hora de ofrecer la tranquilidad necesaria, no solo a los estados emergentes claves sino también a las *finanzas* globales (a los inversores financieros), para asegurar la viabilidad y la estabilidad a largo plazo de los mercados financieros mundiales.

Una nueva orientación de las normas que rigen los préstamos

Cuando se declaró la crisis financiera mundial las potencias emergentes abogaron por cambios que tuvieran en cuenta las “preocupaciones de los países del Sur” respecto a los principios directores y el modelo de desarrollo implícito que rigen las prácticas de préstamo del FMI. China, Brasil e India trabajaron conjuntamente para impulsar una mayor disponibilidad y flexibilidad de la financiación de emergencia para “países en desarrollo bien gestionados”, al objeto de compensar el agotamiento de liquidez a escala mundial. Las autoridades estatales brasileñas y chinas instaron al G-20 a que la ayuda financiera se destinara a financiación “contracíclica”.

El presidente de Brasil *Lula da Silva* hizo hincapié en que: “en respuesta a la crisis inmediata, los gobiernos deben adoptar políticas contracíclicas para fomentar la demanda agregada, contener una mayor contracción económica y, en particular, preservar el empleo. Las medidas contracíclicas para estimular la economía ya suponen casi el 2% del PIB mundial. Solo reforzando y coordinando estas iniciativas se evitará una recesión prolongada o incluso una depresión económica mundial”. Como bien podían acreditar los países asiáticos, Brasil y la Federación Rusa, las medidas de financiación contracíclicas representaban lo contrario de la medicina procíclica prescrita por el FMI para dar respuesta a la crisis financiera regional en Asia una década antes, que provocó crisis monetarias en Brasil y Federación Rusa. El gobernador del banco central de China, Zhou Xiaochuan, también pronunció un importante discurso en 2009, destacando la importancia de las medidas contracíclicas para la prevención de crisis, pero que muchos observadores internacionales pasaron por alto.

Antes de la Cumbre de Londres del G-20 (2 de abril de 2009), los ministros de Finanzas del grupo de los BRIC hicieron pública una declaración conjunta por primera vez en la historia, haciendo un llamamiento a las “economías líderes del mundo” del G-20 para recuperar la confianza y mantener y apoyar el flujo de crédito con el fin de contribuir a restaurar el crecimiento. El primer ministro indio, Manmohan Singh, señaló que los países emergentes del G-20 abogaban, concretamente, por reestablecer el sistema financiero

internacional a través de la recapitalización, el apoyo a la liquidez y la limpieza de los balances de la banca mediante la actuación de los gobiernos. Se posicionaron como el “puente” por el que discurrirían las demandas de los países en desarrollo dentro del proceso del G-20. Los BRIC exigieron que los países más desarrollados y las instituciones de desarrollo reforzaran su apoyo a los países en vías de desarrollo que se habían visto más afectados la crisis. Tanto Brasil como China destacaron el problema del “fracaso del Norte” a la hora de asumir un liderazgo financiero internacional responsable.

China apoyó las firmes exigencias de Brasil para que el FMI facilitara líneas de crédito de emergencia más rápidas, de manera que las autoridades financieras de los países afectados del mundo pudieran evitar los requisitos complejos y largos que exige normalmente el FMI para aprobar y desembolsar los préstamos. Según Marcel Biato, experto brasileño cercano al gobierno, este cambio era necesario para asegurar que los países vulnerables tenían la oportunidad de contrarrestar amenazas imprevistas a la estabilidad económica, como consecuencia de un éxodo masivo de capital especulativo, signo distintivo de la globalización contemporánea. La recomendación de la puesta a punto del marco de préstamos del FMI, que llevó a interrumpir la “Facilidad de Liquidez a Corto Plazo” (STLF, por sus siglas en inglés) y a introducir la nueva “Línea de Crédito Flexible” (FCL, por sus siglas en inglés) en marzo de 2009, puede atribuirse a los BRIC. Al no haber conseguido atraer a ningún país prestatario cuando se declaró la crisis mundial, el Fondo reconoció que “varias características” de la STLF “habían limitado su utilidad para los prestatarios potenciales” –léase: habían dejado al margen a muchos países miembros emergentes y en desarrollo con un buen comportamiento–, en concreto los techos de acceso y los reducidos períodos de devolución, así como el hecho de no poder utilizar los préstamos de manera preventiva. Inmediatamente antes de la reunión de Londres del G-20, el FMI reestructuró su línea de crédito flexible y anunció sus nuevas señas de identidad.

La FCL está destinada a países “bien gestionados”, que el Fondo ha designado como países con “un historial, políticas y bases muy sólidas en materia de ejecución de políticas”. La FCL está destinada a la prevención de crisis. Los acuerdos FCL están destinados a países que cumplen criterios de calificación previamente establecidos y el acceso se determina caso a caso. Es importante señalar que los desembolsos realizados en virtud de la FCL podrán ser escalonados ni estarán “condicionados” a acuerdos sobre políticas, como ocurre con los programas tradicionales apoyados por el Fondo. En marzo de 2009, el FMI también introdujo reformas en los Acuerdos de Derechos de Giro (ADG) –principal instrumento de trabajo en materia de préstamos para la resolución de crisis– para aumentar su flexibilidad y asegurar

su disponibilidad como instrumento de prevención de crisis para miembros que no cumplan los requisitos para acceder a la FCL, duplicar los límites de acceso para préstamos ordinarios, adaptar y simplificar las estructuras de costes y vencimientos, reformar las líneas de crédito para los países miembros de renta baja, simplificar los instrumentos de préstamo y reforzar los recursos del Fondo.

También reviste importancia que, en la citada Cumbre de Londres de 2009 los líderes de los países del G-20 sentaron un precedente importante cuando acordaron delegar en los bancos regionales de desarrollo un papel directo a la hora de administrar una parte de los fondos recientemente asignados al FMI; específicamente, para facilitar financiación contracíclica con el fin de contrarrestar la fuga de capitales y mantener la demanda, facilitando financiación para la expansión fiscal, apoyar las redes de protección social, la financiación del comercio, la recapitalización de la banca, y la inversión en infraestructuras en mercados emergentes y países de renta baja. En esa misma cumbre, el G-20 apoyó la asignación de una parte de los nuevos fondos de emergencia al Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) para la adopción de instrumentos flexibles, de rápido desembolso e instrumentos iniciales destinados a facilitar asistencia rápida a los países en desarrollo con dificultades de financiación debido a la crisis global.

Beijing apoyó firmemente la propuesta de reforzar el papel del BAsD en la financiación de la crisis. En el Foro de Boao para Asia (abril de 2009), el gobernador del banco central de China declaró que el FMI no había sido capaz de advertir adecuadamente sobre las inmi-

nentes crisis financieras mundiales, ni había ofrecido la solución necesaria en los países desarrollados cuando se declaró la crisis. Zhou afirmó que entendía que podía resultar difícil que el FMI, una organización mundial, tomara las decisiones apropiadas, al fin y al cabo “es difícil imaginar que ninguna institución pueda controlar todo lo que ocurre en todos los rincones del mundo”, y sugirió que las instituciones regionales podrían ofrecer más ventajas comparativas. El gobernador del banco central añadió que la actual configuración de las instituciones financieras internacionales necesita ser reformada y que una “combinación de organizaciones internacionales y regionales podría ser una buena opción”; que las “instituciones regionales como el Banco Asiático de Desarrollo podrían también aliviar el

“El gobernador del banco central de China declaró que el FMI no había sido capaz de advertir adecuadamente sobre las inminentes crisis financieras mundiales, ni había ofrecido la solución necesaria en los países desarrollados (...) Afirmó que entendía que podía resultar difícil que el FMI –una organización mundial–, tomara las decisiones apropiadas, al fin y al cabo (...) y que las instituciones regionales podrían ofrecer más ventajas comparativas. (...) [Tras la crisis] los bancos regionales de desarrollo siguieron el ejemplo del BAsD y establecieron sus propios mecanismos de financiación contracíclicos para los países de sus respectivas regiones.”

impacto de la crisis financiera aumentando el gasto e impulsando las actividades regionales”.

Una vez que el BAsD recibió el apoyo del G-20, la entidad regional se movió rápidamente para introducir un nuevo instrumento contracíclico –la “Facilidad de Apoyo Contracíclico”– para ofrecer ayuda presupuestaria de hasta 3.000 millones de dólares a los países miembros de baja renta afectados por la crisis en Asia. Poco después, otros bancos regionales de desarrollo siguieron el ejemplo del BAsD y establecieron sus propios mecanismos de financiación contracíclicos para los países de sus respectivas regiones. El Banco Africano de Desarrollo (BAfD) creó una “Facilidad de Liquidez de Emergencia” de 1.500 millones de dólares a la que podían acceder un amplio elenco de instituciones públicas y privadas, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estableció un “Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento”, para apoyar los esfuerzos contracíclicos de los gobiernos miembros de la entidad. El BID informó de que había llegado a niveles récord de aprobación de nuevos préstamos y desembolsos en 2009, apoyando

a países de América Latina y el Caribe que estaban haciendo frente al impacto de la crisis financiera y económica mundial.

En agosto de 2010, el FMI tuvo que volver a modificar sus prácticas de crédito después de que, a pesar de la gravedad de la crisis mundial, solo México, Polonia y Colombia solicitaran y cumplieran los requisitos para un compromiso total del FMI de unos 72.000 millones de euros en el marco de la nueva FCL. El consejo del Fondo también decidió en ese momento duplicar la duración de la

FCL de uno a dos años, y eliminar el sistema de cuotas para préstamos, confiando en hacer así más atractiva la nueva FCL. El consejo también introdujo una segunda línea de crédito denominada “Línea de Crédito Preventiva” (LCP), dirigida a un grupo más amplio de países que no cumplirían los requisitos de la FCL existente. El primer subdirector gerente del FMI, John Lipsky, hizo hincapié en que el Fondo “había escuchado atentamente” a sus miembros a la hora de diseñar la nueva LCP.

Las reformas de las prácticas de crédito más arriba referidas son, supuestamente, los primeros pasos en la reorientación de las políticas y los principios de préstamo del FMI hacia un mayor énfasis a la hora de facilitar apoyo financiero para la

prevención (contracíclica) de crisis, en lugar de préstamos *ex post facto* para la resolución de crisis, orientación que había predominado en las prácticas del Fondo en las últimas décadas. Además, la delegación de la administración de préstamos de emergencia a nivel regional también sentó un precedente para reforzar el papel de los mecanismos regionales en la prevención y gestión de crisis financieras internacionales. China y los BRIC han desempeñado juntos un papel protagonista como catalizadores de estos cambios. El efecto acumulado de las reformas se está poniendo a prueba actualmente en la estructuración de los nuevos paquetes de rescate en varios niveles para Irlanda y los países del sur de Europa, que combinan líneas de crédito regionales de la UE y líneas multilaterales mundiales. Para el Banco Central Europeo, Grecia y Portugal, Beijing también ha sido una nueva fuente clave de financiación externa.

Más allá del orden de Bretton Woods

Gran parte de la atención diplomática de los países BRIC antes de la crisis financiera mundial de 2008-2009 estaba centrada en el fortalecimiento de sus lazos diplomáticos en el conjunto de los países del Sur, si bien en términos económicos perseguían la integración en los mercados tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. En el plano diplomático, las potencias emergentes centraron su atención en crear relaciones de interconectividad dentro del mundo en desarrollo, fomentando nuevos vínculos institucionalizados de intercambio de bienes, capital, personas e ideas.

Solo entre 2003 y 2007, el entonces presidente brasileño *Lula da Silva* visitó más de 75 países y, desde 2003, abrió 33 embajadas, incluidas 14 nuevas sedes en África. Las operaciones del banco nacional de desarrollo de Brasil, el BNDES, con sus vecinos de la región crecieron rápidamente durante la presidencia de *Lula*. La dirección del Partido Comunista Chino desplegó el mismo entusiasmo que el presidente brasileño a la hora de promover los lazos Sur-Sur, y además puso en movimiento importantes cantidades de recursos (financieros y de otra índole) a través de los bancos estatales chinos para engrasar sus crecientes vínculos con el sur. India también ha reforzado en los últimos años de manera radical sus vínculos económicos y su penetración diplomática en África así como dentro de Asia. Los estados emergentes han reforzado sus vínculos en el Sur tanto dentro como fuera de sus regiones.

“La diversificación hacia el Sur era, y sigue siendo, parte de una estrategia de autoseguridad en múltiples niveles que también incluye la acumulación de importantes reservas de divisas extranjeras y el control de la deuda pública. Al reforzar sus reservas y controlar la deuda pública, Brasil, India y China evitaron la necesidad de recurrir al FMI para solicitar financiación de emergencia.”

Esta penetración diplomática Sur-Sur está enraizada en un deseo de gestionar la mayor incertidumbre financiera a la que se enfrentaban los países emergentes como consecuencia de su mayor integración en la economía mundial. La diversificación hacia el Sur era, y sigue siendo, parte de una estrategia de autoseguridad en múltiples niveles que también incluye la acumulación de importantes reservas de divisas extranjeras y el control de la deuda pública. Al reforzar sus reservas y controlar la deuda pública, Brasil, India y China evitaron la necesidad de recurrir al FMI para solicitar financiación de emergencia. Después de que *Lula da Silva* asumiera la presidencia del país, Brasil se aseguró de que devolvía sus

deudas con el FMI de manera anticipada (en 2006). Beijing ha adoptado de hecho una posición de “autonomía extrema” no adquiriendo préstamos del FMI desde hace casi tres décadas, en concreto desde que Beijing asumió la responsabilidad de las relaciones de China en el seno del FMI en 1980.

Constituir unas reservas disponibles de liquidez internacional también proporciona a los estados emergentes un abastecimiento disponible (controlado a escala nacional) de divisas extranjeras para propósitos de desarrollo nacional no de emergencia.

Más allá de las vías bilaterales y multilaterales mundiales, las potencias emergentes también han destinado una parte de sus recursos estatales a la creación de instituciones regionales dentro de su propio entorno, y China también ha ido más allá de su propia región para apoyar instituciones en otras partes del Sur. Biato escribe que Brasil ha promovido una nueva cooperación en América del Sur a través de un apoyo renovado al Mercosur y su propuesta de una Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que inició su andadura en 2007, “nacida de un nuevo compromiso por parte de los estados miembros destinado a forjar mecanismos efectivos para abordar los múltiples retos que deberían unir –y a menudo dividir– la región”.

Nueva Delhi ha apoyado el desarrollo de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC, por sus siglas en inglés) y la formación de *SAARCFinance* como iniciativa de cooperación financiera intrarregional; otras nuevas iniciativas multilaterales regionales, como la “BIMST-EC” (Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka, Tailandia–Cooperación Económica); y ha participado incluso (de manera selectiva) en nuevos acuerdos de diálogo político regional que conectan la esfera de influencia de Asia Meridional y

China. Entre otros ejemplos en este ámbito cabe destacar la conferencia "BCIM" (Bangladesh, China, India y Myanmar), que empezó en un nivel dos en 1999 y pasó al nivel uno de ministros de Asuntos Exteriores en 2006; el Foro Boao para Asia (inaugurado en 2001); y el Diálogo de Cooperación Asiática panregional que se inició en 2002.

China ha constituido una Zona de Libre Comercio con la ASEAN y, junto con Japón, Corea del Sur y los países de la ASEAN, ha creado un fondo de reservas regionales para liquidez de emergencia en crisis, denominada Iniciativa Chiang Mai (CMI, por sus siglas en inglés) que en 2009 ascendía a un total de 120.000 millones de dólares. China también ha contribuido a la creación de la Organización de Cooperación de Shanghai, el Foro de Asia Oriental y la Cumbre Trilateral con Japón y Corea del Sur (del nordeste de Asia), antes de la crisis mundial, y reforzó su apoyo al Banco Asiático de Desarrollo y a los bancos regionales y subregionales de desarrollo en África y América Latina.

De momento, los acuerdos regionales actúan principalmente como instituciones internacionales paralelas, de manera *suplementaria* a las instituciones de Bretton Woods. Si bien han adoptado algunas de las mejores prácticas de otras instituciones internacionales preexistentes, las nuevas instituciones regionales también operan de manera más acorde con las reglas y las normas sociales, y con las monedas

potentes propias de sus regiones. En las actuales circunstancias, las instituciones regionales son todavía principalmente complementarias a las instituciones de Bretton Woods, no compiten con estas, y todavía no se han convertido en rivales o *alternativas* al orden de Bretton Woods. El papel que desempeñen en el futuro depende en gran medida de las circunstancias mundiales, de la respuesta de las potencias tradicionales a los poderes emergentes y de la futura legitimidad y orientación de las instituciones de Bretton Woods.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDROFF, Alan y COOPER, Andrew (eds.): *Rising States, Rising Institutions*, The Brookings Institution Press and The Centre for International Governance Innovation, Washington, DC: 2010.

BIATO, Marcel Fortuna: "Shaping Global Governance: A Brazilian Perspective", *Studia Diplomatica*, LXI: 2, 2008.

CHIN, Gregory: "Remaking the Architecture: The Emerging Powers, Self-Insuring and Regional Insulation", *International Affairs*, 86 (3), 2010, pp. 693-715.

CHIN, Gregory y THAKUR, Ramesh "Will China Change the Rules of Global Order?", *The Washington Quarterly*, 33(4), October 2010, pp. 119-138.