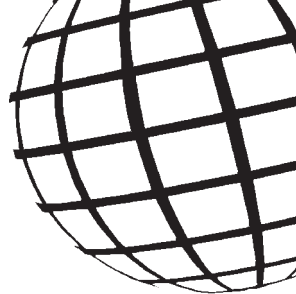


# La Nueva Gobernanza Económica Internacional\*



Hugo Javier Gobbi\* y Julieta Grande\*\*

## 1. Introducción

Vivimos un momento de profunda transformación, donde las categorías del pasado han perdido sentido en un contexto de aceleración del cambio histórico que nos deja sin referencias. En pocas décadas el sistema internacional sufrió profundos cambios, a saber: en la última década del milenio pasado, dejó atrás el mundo bipolar para pasar a ser unipolar; en la primera década de este milenio evolucionó hacia un unipolarismo atenuado con preeminencia norteamericana; luego de la crisis de 2008, surgieron con mayor nitidez evidencias de que podríamos estar mutando hacia un sistema multipolar o una nueva bipolaridad.

Las tendencias que nos indicarían que podríamos estar ante un proceso de redefinición de la gobernanza internacional se basan en el hecho de que las nuevas fuentes dinámicas del comercio, la industria, la inversión, el crecimiento y el desarrollo parecieran haberse trasladado hacia regiones y países que hasta hace pocos años eran considerados por muchos como paradigmas del atraso.

Recordemos que el desmoronamiento del bloque soviético a principios de los noventa dio por tierra con el paradigma, supuestamente inalterable, del mundo bipolar. Ahora, en nuestra era, el simplista y enraizado supuesto de la asociación que existe entre el desarrollo económico y la modernidad con la cultura occidental queda sin sustento ante el dinamismo tecnológico, industrial y el crecimiento de muchas sociedades no occidentales. Tal como expresara Huntington, ya en 1996 “modernización, dicho en pocas palabras, no significa necesariamente occidentalización. Las sociedades no occidentales se pueden modernizar y se han modernizado de hecho sin abandonar sus propias culturas y sin adoptar indiscriminadamente valores, instituciones y

---

\* Embajador, Director de Relaciones Económicas Multilaterales y G-20 de la Cancillería argentina, Subsherpa de Argentina en el G-20. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Lovaina.

\*\* Diplomática, miembro del equipo G-20 de la Cancillería. Licenciada en Ciencias Económicas de la UBA.

prácticas occidentales [...] La modernización, por el contrario, fortalece esas culturas y reduce el poder relativo de Occidente”<sup>1</sup>.

En efecto, la reciente irrupción de los países emergentes como actores insoslayables del escenario mundial comienza a desdibujar la división conceptual tradicional de Centro-Periferia o Norte-Sur. La clasificación de Economías Desarrolladas es reemplazada por la de Economías Maduras y la de Economías en Desarrollo por la de Economías Emergentes, reflejando el dinámico crecimiento de estas últimas respecto del relativo estancamiento de las primeras.

Los progresos científicos y tecnológicos, la modernización de la producción industrial y las comunicaciones, los nuevos circuitos de comercio e inversión, los cambios demográficos y las migraciones, son todos factores que están generando profundas modificaciones en las relaciones socioeconómicas dentro de los Estados, y también entre los Estados, con un fuerte impacto en las relaciones internacionales. En todas estas transformaciones los países emergentes cumplen un papel de creciente significación.

En ese contexto, el objetivo del presente artículo será describir la profunda transformación que ha ocurrido en las últimas décadas en la economía internacional, y esbozar cómo este cambio reconfigura el sistema de gobernanza económica global.

Debemos tener en cuenta que el poder en el sistema internacional se manifiesta en diversos campos íntimamente relacionados, que van del mundo de la cultura al de la seguridad, de la producción y el comercio a las finanzas y el conocimiento. Sin embargo, nos limitaremos a analizar aquellos vinculados con la dimensión económica-social.

Es preciso reconocer las carencias de todo análisis sobre las Relaciones Internacionales que, por razones hermenéuticas, limita el estudio a algunas dimensiones de la realidad. Después de todo, no se puede tener poder militar sin tener poder económico, el cual a su vez muchas veces requiere controlar las últimas tecnologías. Pero debemos reconocer con humildad que, en el campo social, sólo podremos abarcar y aproximarnos a la realidad de manera parcial y limitada<sup>2</sup>.

La gobernanza económica multilateral se ha redefinido a partir de la crisis financiera del año 2008, que actuó como catalizador de una reconfiguración en las relaciones de poder internacionales. El primer aspecto clave de dicha transformación es la concepción y articulación de los equilibrios de poder a partir de consideraciones estratégicas de índole económico-comercial.

La crisis económico-financiera, originada en los países centrales, sirvió para poner virtualmente en juicio la viabilidad de los modelos de crecimiento

---

<sup>1</sup> Huntington, Samuel (1996). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires: Paidós. pp. 91.

<sup>2</sup> Tal como señala Hugo Gobbi, separar los problemas estratégicos de los económicos es una tarea compleja, aunque esta división obedecerá a razones analíticas. Gobbi, Hugo (2005). *George W. Bush y la ostentación del poder*. Buenos Aires: Ediciones Lumiere. pp. 225.

y acumulación vigentes hasta el momento, así como para colocar en el centro del escenario mundial a aquellos países que actuarían como motores de la recuperación. En efecto, la crisis puso en evidencia la intrínseca interdependencia económica existente a nivel mundial, tanto a través del efecto contagio en un primer momento, como mediante la articulación posterior de las estrategias de recuperación. En ese marco, adquirieron protagonismo los países emergentes y en desarrollo, tanto a través del estímulo a sus propias economías, como mediante la absorción de los excedentes generados en los países desarrollados, cuya demanda doméstica se vio seriamente afectada.

Sin embargo, no sería exacto afirmar que esta transformación del sistema económico mundial fue motivada únicamente por la crisis financiera: por el contrario, la crisis sirvió para poner de manifiesto y acelerar un proceso subyacente de cambio estructural en las relaciones internacionales, vinculado a la consolidación de los países emergentes como actores sistémicos del nuevo orden global.

A continuación se reseñarán los factores clave que definieron la transformación estructural de la economía mundial, la incidencia de la política monetaria de las economías centrales y del alza de los precios de las materias primas en la consolidación de la percepción de las economías emergentes como motor de la recuperación mundial, y el reflejo institucional de este nuevo esquema de gobernanza internacional, manifestado en la jerarquización del G20 y el surgimiento de los BRICS.

## **2. Transformaciones estructurales en la economía mundial**

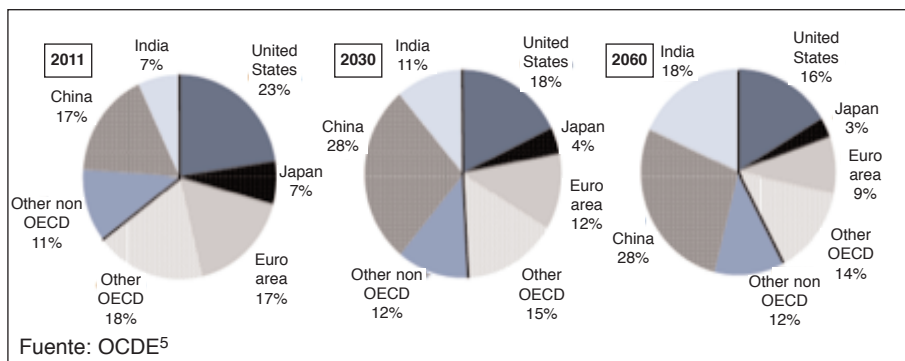
La tendencia que se visualizaba hasta el año 2008 de que los países emergentes y en desarrollo se estaban transformando en el motor del crecimiento global, se consolidó a partir de la crisis dando un gran salto cuantitativo que las posicionó como generadoras de más del 80% del crecimiento de la economía mundial. Es claro que esta nueva situación abre un interrogante ya no sólo económico, sino sobre los equilibrios futuros políticos y estratégicos del sistema internacional.

En ese marco es posible constatar que el eje del crecimiento económico internacional se ha trasladado a Asia, en particular a China e India, países que cuentan con las dos mayores poblaciones del mundo, reuniendo más de 2500 millones de habitantes en conjunto, aproximadamente el 35% de la población mundial. Además, China e India ya son en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) la segunda y tercera economía del mundo<sup>3</sup> y, según

---

<sup>3</sup> Nuestro análisis deja de lado a la Unión Europea, entidad con mayor PPA en la actualidad, por no ser una unidad que tiene el mismo grado de cohesión que una entidad estatal. En la actualidad, las 7 mayores economías, excluyendo a la Unión Europea, medidas por su PBI de 2012 en términos de PPA (millones de dólares) son: los Estados Unidos con 16.244.575; la R. P. China con 12.261.274; India con 4.715.602; Japón con 4.575.530, Alemania con 3.167.416, Rusia con

las proyecciones de la OCDE, China muy posiblemente se transforme dentro de los próximos 3 o 4 años en la mayor economía del mundo, superando tanto a Estados Unidos como a la eurozona. Además, la OCDE estima que el PBI (medido en PPA) combinado de China e India superará al del G7 para 2025, y al PBI conjunto de todos los miembros de la OCDE para 2060 (siendo en la actualidad sólo un tercio del mismo)<sup>4</sup>. En efecto, las proyecciones de la OCDE sobre la evolución de la participación porcentual de las principales economías en la composición del PBI global (medido en PPA), dan cuenta del dinamismo de las economías de China e India:



Cabe señalar que esta transformación retrotraería en alguna medida al mundo a lo que ocurría en 1830, cuando estas dos “civilizaciones” (China e India) representaban aproximadamente el 50 % del PBI mundial<sup>6</sup>, previo a caer bajo el dominio del ascendente imperialismo europeo impulsado por la revolución industrial.

Sin embargo, no es posible generalizar al referirse a la evolución del continente asiático, en cuyo seno coexisten coyunturas muy diversas, y se evidencia un reajuste en los pesos relativos que favorece a los países con grandes masas de población. En los últimos cinco años India superó ampliamente el PBI de Corea del Sur; e Indonesia hizo lo mismo con Taiwán, mientras que China se transformó en la segunda economía del mundo en el año 2010 superando el PBI de Japón. Asia cuenta en términos de PBI medido en dóla-

2.486.231 y Brasil con 2.330.216. Fuente: FMI World Economic Outlook Database, Octubre de 2013.

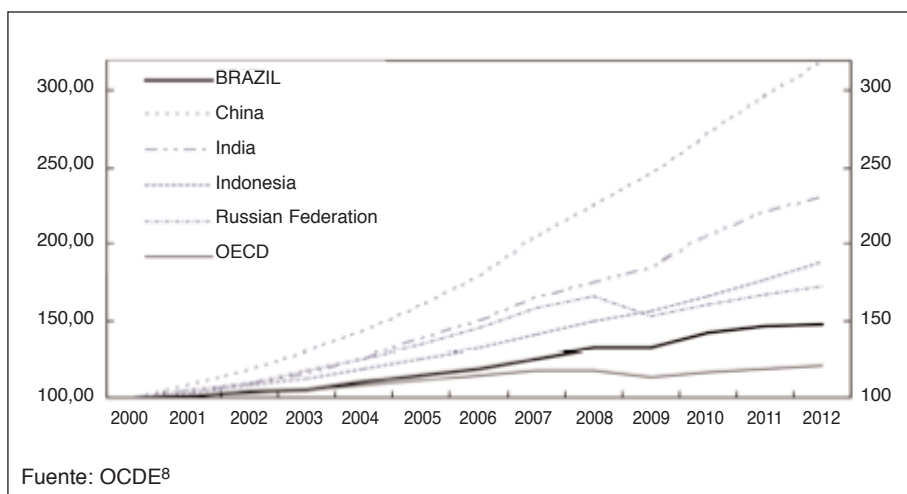
<sup>4</sup> Johansson, Å., et al. (2012). “Looking to 2060: Long-Term Global Growth Prospects: A Going for Growth Report”, *OECD Economic Policy Papers*, No. 3, OECD Publishing.

<sup>5</sup> Ibid. El PBI global a partir del cual se calculan las participaciones porcentuales está compuesto por la suma del PBI (medido en PPA, base 2005) de los 34 países miembros de la OCDE y los 8 países miembros del G20 que no son miembros de la OCDE (economías emergentes del G20 agrupadas bajo la categoría “other non OECD countries” en el presente gráfico).

<sup>6</sup> Caracciolo, Lucio. “Il Segreto di Pansak”, Nota Editoriale, LIMES, *Rivista Italiana di Geopolitica*, 4-2005, Gruppo Editoriale L’Espresso spa, Roma, p. 8.

res corrientes con la segunda y tercera economías del mundo<sup>7</sup>, China y Japón, pero eso refleja dos situaciones muy diferentes: Japón sufrió un estancamiento durante más de 20 años, mientras que China tiene altísimas tasas de crecimiento, de 10,5% en promedio para el último decenio, y es uno de los principales impulsores de la transformación del sistema internacional.

Por otro lado, en el último decenio se ha ampliado progresivamente la brecha en las tasas de crecimiento económico de los países emergentes y en desarrollo por un lado, y de las economías maduras por otro, con el consecuente impacto en la distribución de la riqueza a nivel global, que se desplaza del Norte al Sur y del Oeste al Este. Dicha brecha se ilustra en la trayectoria del PBI real (medido en PPA, 2000=100) de un grupo seleccionado de economías emergentes, comparado con el promedio de las economías avanzadas de la OCDE.



Ahora bien, ¿cuáles son las fuentes del dinamismo de los países emergentes que explica la ampliación de la brecha de crecimiento? Una parte importante de la respuesta se halla en las transformaciones estructurales ocurridas en el interior de estos países.

Arceo interpreta que estas transformaciones se enmarcan en el proceso

<sup>7</sup> En términos de PBI (en millones de dólares corrientes) para el año 2012, y dejando de lado la Unión Europea —que es en realidad la mayor economía del mundo con 16.673.333 pero no se puede considerar una unidad Estatal—, las 11 mayores economías son: los Estados Unidos con 16.244.575; China con 8.221.015; Japón con 5.960.269; Alemania con 3.429.519; Francia con 2.613.936; Reino Unido con 2.476.665; Brasil con 2.253.090; Rusia con 2.029.810; Italia con 2.014.780; India con 1.841.717, y Canadá con 1.821.445. Fuente: FMI World Economic Outlook Database, Octubre de 2013.

<sup>8</sup> OECD (2013), *OECD Economic Surveys: Brazil 2013*, OECD Publishing.

que lleva a las economías periféricas “a intentar construir, mediante la implementación de un conjunto específico de políticas, un sistema industrial en el marco de un proceso de acumulación que tiende a devenir competitivo con el del hegemon”. Complementariamente, al analizar los cambios en la estructura de la economía mundial, el autor señala que “ciertos países estuvieron en condiciones de utilizar [...] la inserción en la nueva división del trabajo para promover un amplio desarrollo industrial y generar ventajas comparativas dinámicas que posibilitan la rápida transformación de sus exportaciones y la creciente competencia de sus empresas con las grandes empresas internacionales de los países centrales”<sup>9</sup>.

En efecto, el rápido proceso de industrialización que se produce en determinadas regiones del mundo con importantes reservas de mano de obra, implica la masiva incorporación a la industria y los servicios de millones de personas que provienen del mundo rural –donde existe muy baja productividad– a sectores mucho más tecnificados, lo que impulsa un salto de productividad.

Esta virtual revolución industrial, al generarse en países de ingreso medio-bajo o bajo, es más intensiva en el uso de materias primas, lo que empuja a una fuerte valorización de los precios de los “commodities” en el mercado internacional, por el aumento de la demanda tanto de minerales y metales e insumos para los procesos productivos, como de commodities agrícolas, utilizadas para alimentación de la población trabajadora, cuya dieta se ha enriquecido gracias al aumento del poder de compra que permite diversificar la canasta de consumo.

Este proceso ha llevado a China a convertirse en el principal centro manufacturero del planeta y en el país que cuenta con las mayores reservas internacionales<sup>10</sup>. China ha crecido durante más de 30 años consecutivos a la extraordinaria tasa del 9% anual acumulada, duplicando su economía cada 8 años y sacando a 500 millones de la pobreza. Su modelo económico de industrialización con uso intensivo de materias primas se ha orientado al mercado externo, con administración del tipo de cambio para aumentar la competitividad de los bienes industriales, ya de por sí competitivos por las características del mercado laboral interno. Esta coyuntura facilitó la transición de su economía hacia mayores niveles de PBI per cápita, y hacia una gradual reorientación de la producción hacia la demanda interna, y del ahorro nacional, anteriormente destinado a la inversión, hacia el consumo de los hogares.

Asimismo, debe remarcarse que el proceso de cambio estructural se refleja inclusive en la dimensión tecnológica. Durante el año 2011, por primera vez la oficina de patentes de China recibió más aplicaciones que la de Estados Unidos. Evidentemente, esto no quiere decir que China ya superó a Esta-

---

<sup>9</sup> Arceo, Enrique (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, Periferia y Transformaciones de la Economía Mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca. Pp. 18 y pp. 31.

<sup>10</sup> Zakaria, Fareed (2009), *The Post-American World*. New York: W.W. Norton & Company Ltd. pp 85-128.

dos Unidos como el país más innovador ni que se haya transformado en el centro de desarrollo tecnológico global, dado que es difícil medir el valor de las patentes<sup>11</sup>. Sin embargo, señala una tendencia y la importancia conferida por este país a la innovación tecnológica como vía de profundización de la transformación de su estructura industrial hacia la producción de bienes de mayor complejidad y valor agregado, como base para una estrategia de crecimiento de largo plazo.

Por otra parte, cabe señalar que la diáspora China ha jugado un papel decisivo en la articulación económica de China con el mundo exterior. No sólo ha servido como canal comercial privilegiado, sino que ha constituido la principal fuente de inversión extranjera directa (IED) en China, representando Hong Kong, Taiwán y Singapur más del 50% de dicha inversión durante el período 1985-2006<sup>12</sup>. Este perfil de origen de la IED distingue a China respecto de otros países en desarrollo, por la poca representación que tienen en el stock de inversiones los países del G-7, sólo el 20% del total. El vertiginoso cambio en la pauta exportadora de China señala también que no es sólo una plataforma de ensamblaje, unida a las cadenas de valor global que son controladas por las grandes empresas multinacionales, sino que experimenta un proceso de profundización de su estructura industrial de la cual participan activamente las empresas de capital local.

Pero, a su vez, la ampliación de la brecha de crecimiento entre emergentes y desarrollados se explica también por la declinación relativa de estos últimos, cuyas economías, de por sí de menor dinamismo que las de los emergentes, sufren con la crisis del año 2008 un duro golpe que afectará su proceso de recuperación y reducirá aún más sus futuras tasas de crecimiento. El aumento de los déficits fiscales y del nivel de endeudamiento de la mayor parte de las economías centrales, como consecuencia de los estímulos y salvatajes impulsados para evitar una profunda depresión, las obligó a poner en práctica difíciles programas de consolidación fiscal con costos no sólo en términos de su potencial de crecimiento económico, sino también graves consecuencias sociales, vinculadas con la exclusión y el desempleo.

En este marco, cabe destacar que las tasas de crecimiento de los últimos 20 años señalan que la relativa pérdida de peso económico de los países desarrollados respecto de las economías emergentes es más marcada para Japón y Europa que para los Estados Unidos<sup>13</sup>, aunque sin lugar a dudas

---

<sup>11</sup> Una forma de verificar la calidad de las patentes es analizar si la innovación se patenta en varios lugares diferentes. El 40% de las innovaciones europeas se patentan también fuera del país de origen, el 27% de las de Estados Unidos y sólo el 5% de las chinas.

<sup>12</sup> Enrique Arceo y María Andrea Urturi, "Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial", CEFIDAR, documento Nro 30, agosto 2010, pp 28-32.

<sup>13</sup> Al respecto, cabe recordar, conforme señala George Friedman, que el sustento del poder de Estados Unidos no es únicamente económico: "But the United States is at the center of the web, not on the periphery, and its economy is augmented by its military. Add to that the technological advantage and we can see the structure of America's deep power". Friedman, George (2001). *The next decade. Where we've been... and where we're going*. Estados Unidos: DoubleDay.



esta trayectoria reduce la influencia del G-7 en su conjunto, al estar este grupo de países estrechamente coordinados y relacionados.

Asimismo, el crecimiento económico de los países emergentes y en desarrollo –impulsado por esa “nueva revolución industrial” y la valoración de los precios de las materias primas– se vuelve progresivamente menos dependiente de lo que ocurre en las economías centrales, y más inducido por su propia demanda interna y por las relaciones comerciales que se generan entre economías emergentes y en desarrollo. Esta tesis se apoya empíricamente en la rápida recuperación de estos países tras la crisis del 2008, ya que esta vez “la periferia” no necesitó del crecimiento “del centro” para superar la crisis más severa de post-guerra.

De este modo, los países emergentes, como nuevos motores del crecimiento global, comienzan a jugar un papel cada vez más central en las negociaciones que se desarrollan en las instituciones económicas y financieras internacionales: la OMC, el FMI, el Banco Mundial y el G20, principal foro de coordinación económica internacional.

### 3. La recomposición de precio de los “commodities” agrícolas

Como lo señala el indicador CyclOpe<sup>14</sup>, los precios de las materias primas, que se mantuvieron relativamente estables en niveles deprimidos desde 1988 hasta el año 2002, inician en ese último año un ciclo de valorización en el marco de bruscas variaciones que lleva a cuadruplicar su nivel.

Si bien esta tendencia alcista del nivel de precio de los commodities sufre una breve interrupción a fines del 2008 por la retracción de los mercados como efecto de la crisis financiera internacional, pronto retoma la senda alcista, tal como se verifica para productos como el petróleo, el cobre, el níquel, la soja y el arroz. Este fenómeno impulsa el debate a nivel mundial sobre las causas de la evolución del nivel de precios. Entre los factores a considerar se encuentra, en primer lugar, el aumento del ingreso mundial, impulsado por la transformación estructural de países como China e India, que se plasma en un cambio en el patrón de consumo de su población, que presenta alta elasticidad en el ingreso de la demanda de bienes primarios. Otras variables relevantes son aquellas monetarias: el valor del dólar, las condiciones monetarias laxas y el exceso de liquidez a nivel mundial, que generan presiones inflacionarias, las que tienen su correlato en el aumento de precio de commodities, y serán abordados con mayor detalle en el siguiente apartado<sup>15</sup>.

En este marco, cabe recordar que el referido aumento en el nivel de precios de los commodities, en particular aquellos agrícolas, se verifica única-

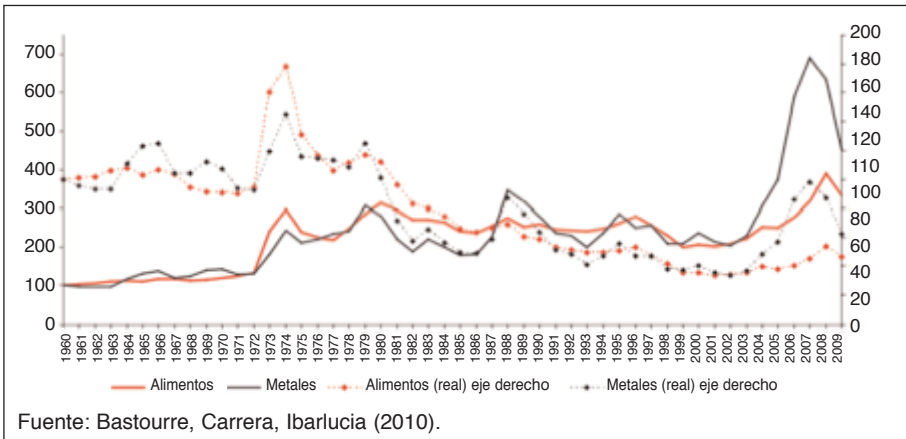
---

<sup>14</sup> CyclOpe, *Cycles et Orientations des Produits et des Echanges*, Sociedad de Estudios, Especializada en los mercados mundiales de materias primas.

<sup>15</sup> Bastourre, D., J. Carrera y J. Ibarlucia (2010), “Precios de los commodities: factores estructurales, mercados financieros y dinámica no lineal”, *Estudios BCRA*, N° 6.



mente en términos nominales, ya que el análisis de la evolución del nivel de precios desde la década del sesenta a la actualidad, da cuenta de una recomposición de precios históricamente deprimidos en términos reales, por causas entre las que se incluyen los subsidios distorsivos aplicados por algunos países desarrollados que estimulan artificialmente la sobreproducción agrícola, impulsando a la baja del precio mediante el exceso de oferta. El siguiente gráfico del índice de precios de alimentos y metales del FMI (base 1960=100) ilustra la evolución referida:



Como ya fuera mencionado en relación con los factores reales que inciden en el aumento del nivel de precio de commodities, se verifica por un lado el aumento de la demanda de minerales y metales como insumos para la nueva estructura industrial de las economías emergentes. Por otro lado, se registra un aumento de la demanda de commodities agrícolas que responde al aumento del ingreso y la modificación de los patrones de consumo de los nuevos asalariados. De este modo, el boom de la demanda de materias primas puede caracterizarse como un factor estructural asociado a la transformación de las economías emergentes.

Este escenario de ampliación de la demanda agregada de “commodities” tuvo un evidente efecto favorable en el aumento de las exportaciones primarias de los países en desarrollo, emergentes y desarrollados ricos en recursos naturales. Tal ha sido el caso de nuestro país: si bien el perfil exportador nacional se ha caracterizado históricamente por una participación mayoritaria de manufacturas agrícolas y materias primas, en la última década se ha convertido en un exportador global de soja y sus derivados, impulsado principalmente por la demanda proveniente de China e India<sup>16</sup>. El mismo fenó-

<sup>16</sup> Por ejemplo, el aceite de soja en bruto tuvo una participación del 84,1% en el total de las exportaciones argentinas a India en 2012. Para el caso de China, los porotos de soja y el aceite de soja tuvieron una participación del 54,2% y 17% respectivamente en las exportaciones totales argentinas a ese país en 2012. En relación con otras economías emergentes, las expor-

meno de recuperación de precios de las materias primas, potenciado aún más por la valorización de sus monedas, ha afectado a países como Australia y Brasil, habiéndose instalado en este último país el debate sobre los riesgos de la reprimarización de la economía nacional.

En este marco, cabe recordar la tesis de Fareed Zakaria, que postula que existen países emergentes que son los verdaderos motores de la economía mundial, por cuanto promueven las referidas transformaciones estructurales de carácter sistémico mediante la reorganización radical de su estructura productiva interna, mientras que otras economías, si bien se hallan inmersas en procesos de transformación productiva, sustentan su crecimiento económico principalmente en el aumento de la demanda externa de materias primas y su alto nivel de precios<sup>17</sup>.

Por otra parte, debe incorporarse al análisis el hecho de que el aumento de precios de las materias primas propiciado por los referidos factores estructurales se ha visto potenciado a su vez por un factor coyuntural, de índole monetaria, que responde a la política monetaria expansiva impulsada por algunos países avanzados, en particular Estados Unidos, en un contexto donde el dólar se mantiene como moneda de reserva y unidad de cuenta para los precios internacionales de las commodities. Esta política monetaria laxa se consolidó luego de la crisis de 2008 como herramienta para la recuperación económica, creando excesos de liquidez, depreciación del dólar y fortaleciendo por ende el precio de los commodities.

#### **4. Los efectos de la política monetaria de los países centrales**

El análisis de los efectos de la política monetaria expansiva de Estados Unidos no debe circunscribirse sólo a su impulso al alza del precio de las materias primas referido en el apartado anterior. Es preciso entonces considerar los efectos sistémicos, también denominados efectos derrame, de tales políticas, que impactan particularmente en los países emergentes<sup>18</sup>.

---

taciones de Argentina de harina y pellets de soja representaron el 85% del total exportado a Indonesia en 2012, y el 33,2% del total exportado a Sudáfrica en 2012. Fuente: INDEC.

<sup>17</sup> Zakaria, Fareed, op.cit. pp 28 y 29. Zakaria califica como “parásitos” a los países que se benefician de esta nueva situación internacional por contar con abundantes recursos naturales.

<sup>18</sup> Lemoine, Madiès y Madiès ilustran claramente dicho efecto derrame: “Un premier type d’explications est lié à l’existence de chocs communs qui frappent les économies émergentes. Ceux-ci peuvent résulter par exemple d’une augmentation des taux d’intérêt américains qui conduisent à des sorties de capitaux de ces pays qui deviennent moins attractifs (en termes de rémunération) pour les investisseurs. Le deuxième type de facteurs concerne les interdépendances commerciales et financières entre pays. Ainsi, un pays qui fait face à une crise de change voit sa monnaie se déprécier; ce qui améliore toutes choses égales par ailleurs sa compétitivité prix. Le pays en question se retrouve donc dans une meilleure position sur les marchés d’exportation par rapport à ses concurrents directs. À l’inverse, ces derniers (qui sont souvent eux-mêmes des pays émergents) voient leur compétitivité (en termes relatifs) se dégrader, ce qui peut être «sanctionné» par les investisseurs étrangers qui retirent leurs capitaux de ces pays”. Lemoine,

Si bien esta política monetaria expansiva se inicia durante los primeros años de este milenio<sup>19</sup>, creando en parte las condiciones financieras que propiciaran la crisis del año 2008, se profundiza a partir de ese año, bajo un programa justificado por la necesidad de impulsar la reactivación de la producción en Estados Unidos e impulsar la demanda de crédito, especialmente crédito productivo mediante la baja de las tasas de interés a largo plazo que produce el mecanismo de recompra de bonos de deuda pública del gobierno norteamericano, el cual tiene como correlato un aumento de la liquidez. Esta política se desarrolla en un contexto de agotamiento del uso de la herramienta de tasa de interés, cuyo nivel de referencia de corto plazo ya se encontraba en niveles históricamente muy bajos.

La implementación de la expansión cuantitativa en Estados Unidos impactó en los mercados emergentes por tres vías principales. En primer lugar, la entrada de capitales motivada por la búsqueda de rentabilidad asociada al diferencial de tasa de interés; en segundo lugar, la apreciación relativa de sus monedas derivada del efecto devaluatorio sobre el dólar de la política estadounidense; y, en tercer lugar, la mejora de los términos de intercambio, asociada al aumento del precio de los commodities a nivel mundial. Si bien estos factores monetario-financieros impulsaron el crecimiento del PBI de las economías emergentes en términos nominales, las colocaron a su vez en una situación de vulnerabilidad a shocks externos, y fomentaron la aplicación de políticas macroprudenciales y de control del tipo de cambio.

En efecto, la fragilidad de esta coyuntura se verificó ante el anuncio de junio pasado del Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, de que la política de expansión cuantitativa sería moderada a medida que se verificaran los resultados esperados en términos de empleo y crecimiento interno. Aun tratándose sólo de un anuncio que no se implementó subsecuentemente, causó un rápido aumento de la tasa de interés de referencia, y en consecuencia movimientos de reversión de los flujos de capitales, que impactaron negativamente en los países que presentan mayor dependencia

---

Mathilde; Madiès, Philippe; Madiès, Thierry (2013). *Les grandes questions d'économie et de finance internationales*. Bruselas: De Boeck, pp 494-495.

<sup>19</sup> Al respecto del exceso de expansión monetaria iniciado durante la década previa a la crisis, Lemoine, Madiès y Madiès señalan: "Le point de départ semble être un excès de liquidités mondiales. Le rapport entre la masse monétaire au sens strict et le PIB pour les États-Unis, l'Europe, le Japon et la Chine est passé entre le milieu des années 1980 et 2007 de 15% à 30% environ. Le point important est que cette forte augmentation de la liquidité mondiale ne s'est pas traduite par un regain d'inflation. [...] La baisse de l'inflation combinée à la baisse généralisée des primes de risque conduit à une baisse des taux d'intérêt de long terme. La baisse des taux d'intérêt conjuguée à celle des primes de risque rend le crédit abondant et «bon marché» et favorise les opérations reposant sur un fort effet de levier d'endettement. L'augmentation du crédit ne se traduit pas cependant par une augmentation du prix des biens: la récession de 2001 et la croissance faible qui suit jusqu'en 2005 environ font que les capacités de production dans les pays développés ne sont pas pleinement utilisées. En revanche, on observe une augmentation du prix des actifs, en particulier des actifs immobiliers". Lemoine, op cit. pp. 504-505.

del mercado internacional de crédito para su financiamiento. Por el contrario, en su comunicado de prensa del mes de septiembre pasado, la Reserva Federal ratificó la continuación de la política de expansión cuantitativa hasta contar con nuevas evidencias de mejora del ritmo de crecimiento de la economía y la evolución del desempleo, lo cual se manifestó positivamente tanto en los resultados en los mercados financieros como en la cotización de los commodities.

Estas consideraciones ilustran el impacto de factores globales, como la liquidez de los países avanzados, y más en general, el manejo de su política monetaria, en los movimientos internacionales de capitales, y por ende en la estabilidad financiera.

Los movimientos causados en mercados internacionales a raíz de los anuncios de la Reserva Federal obligan a una reflexión sobre lo que ocurrirá cuando el citado factor coyuntural monetario llegue al fin de su ciclo, lo cual posiblemente repercutirá en una desaceleración de las tasas de crecimiento de las economías emergentes. En este punto, resulta interesante recordar la tesis de Ricardo Hausmann, sobre el fin del boom de las economías emergentes<sup>20</sup>.

En efecto, Hausmann sustenta su argumento sobre la desaceleración de estas economías en la comparación del crecimiento de su PBI en términos nominales y reales. Tomando los casos paradigmáticos de Brasil y China citados por el autor, la tasa de crecimiento acumulado del PBI para el período 2003-2011, medido en dólares corrientes, fue de 348% para Brasil y 346% para China. Sin embargo, al analizar la composición de estas cifras, observa para el caso de Brasil que sólo el 11% del crecimiento nominal corresponde a crecimiento real, siendo el restante 89% debido a la inflación monetaria originada en el crecimiento del 222% que experimentaron los precios denominados en dólares, por la combinación de la apreciación del tipo de cambio y el aumento de los precios domésticos. Y este efecto beneficioso se vio potenciado por una mejora del 40% en los términos de intercambio, impulsado por el incremento del precio de los commodities de exportación. Subsecuente mente analiza fenómenos similares para otras economías emergentes, como Rusia y Turquía.

Por otro lado, Hausmann diferencia la coyuntura de China y otros países del este asiático, cuyo crecimiento se sustenta en bases reales más amplias. En el caso de China, apunta que su crecimiento en términos reales triplicó el de Brasil o Rusia, mientras que sufrió un deterioro en los términos de intercambio del 26%. Al contrario de Brasil o Rusia, cuya base exportadora está constituida con alta participación de commodities (agrícolas y energéticas respectivamente), cuyos precios aumentaron por la depreciación del dólar, China experimentó la situación inversa, donde se encarecieron sus importa-

---

<sup>20</sup> Hausmann, Ricardo. "The end of the emerging market party", 30 de agosto 2013, en <http://www.project-syndicate.org>

ciones de commodities y minerales en tanto se abarataron relativamente sus exportaciones de bienes manufacturados.

Finalmente, Hausmann apunta que los citados fenómenos que impulsan el crecimiento del PBI nominal –como la mejora de los términos de intercambio, la entrada de capitales y la apreciación de las monedas de muchos países emergentes– no pueden perpetuarse indefinidamente, sino que son procesos que tienden a la reversión a la media; al igual que la política monetaria expansiva de los países centrales debe, en algún momento, revertirse y retornar a patrones sostenibles en el largo plazo.

## 5. Redefinición del sistema internacional de toma de decisiones

La transformación de las relaciones de poder globales, consolidada a través del papel decisivo jugado por los países emergentes en la recuperación económica internacional tras la crisis financiera de 2008, se plasmó mediante la gestación de una nueva gobernanza económica internacional, que refleja los cambios en los equilibrios de poder. A nivel institucional, se materializó esencialmente en dos foros de coordinación que reflejan una nueva concepción del multilateralismo: el G20 y los BRICS, así como, complementariamente, a través de modificaciones en las estructuras de poder prevalecientes en los principales organismos económicos multilaterales: OMC, FAO, ONUDI, OMPI, FMI, Banco Mundial, y Consejo de Estabilidad Financiera (FSB).

Ambos foros –el G20 y los BRICS– se caracterizan por su informalidad, que a su vez les otorga dinamismo y flexibilidad para adaptar sus posiciones a las coyunturas prevalecientes y abordar los temas principales de la agenda internacional desde una perspectiva pragmática y de coordinación orientada a la acción. No obstante, debe reconocerse que en su concepción son herederos del G7, al que el G20 intenta reemplazar y los BRICS contrapesar.

### • Los países del G7, ¿defensores del status quo?

Los orígenes del G7 se encuentran en el G6, que fue creado en Francia en 1975 en el marco de la transición del Sistema Monetario Internacional de paridades fijas, acordado en Bretton Woods en 1944, a un esquema de tipos de cambio flexibles. Su siguiente reunión cumbre fue en 1976, en San Juan de Puerto Rico, donde se amplió el Grupo a 7 miembros con la incorporación de Canadá a los seis miembros originarios, a saber: los Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia. Cabe mencionar que también se convino un año después en contar con la presencia permanente del Presidente de la Comisión Europea, incorporándose luego el Presidente del Consejo<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Gobbi, Hugo Javier y Néstor Stancanelli (2010). “La cuarta cumbre del G20. Balance de gestión”. *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 18: 63-72.

El G7 une a los países centrales del sistema occidental, cuyo centro de gravitación era el Atlántico Norte, en una estrecha y profunda coordinación que desborda en múltiples instituciones como la OTAN, la OCDE, la Agencia Internacional de Energía (IEA), y el sistema de Bretton Woods, es decir, el Banco Mundial y el FMI. Asimismo, los países del G7 reúnen una aplastante superioridad militar y concentran una inmensa capacidad científica y tecnológica, y aproximadamente el 47,9% del PBI mundial medido en dólares corrientes<sup>22</sup>.

Según Peter Gowan, el sistema económico internacional es organizado desde el fin de la II Guerra Mundial por los países desarrollados de manera tal de favorecer sus intereses por sobre los de los países en desarrollo, y los países del denominado “campo socialista”, bloque soviético y China<sup>23</sup>, creando instituciones que aseguran el acceso a materias primas, protegen sus inversiones y favorecen la apertura de mercados a sus productos en los países en desarrollo. Gowan estima que esta “gran alianza” entre los principales países capitalistas responde a la premisa de que los países industrializados de Europa y Japón aceptan la hegemonía norteamericana, recibiendo como contraprestación no sólo un paraguas de seguridad, que se extiende inclusive a las rutas comerciales, sino que además les permite proyectar sus intereses económicos a través de las instituciones internacionales ya citadas, teniendo una voz decisiva en la configuración de la economía mundial.

En este marco, cabe aplicar la hipótesis de Susan Strange<sup>24</sup>, quien señala que el poder de un Estado debe evaluarse en función de su capacidad de moldear el ambiente internacional, ya que el accionar de Estados Unidos tiene un impacto decisivo sobre el funcionamiento del sistema internacional, constituyéndolo en uno de sus actores centrales. En ese contexto, los Estados Unidos es, sin lugar a dudas, el eje articulador de la alianza que lo une a Japón y Europa Occidental en el denominado G7. Aunque su peso relativo ha disminuido desde su momento de mayor apogeo luego de la II Guerra Mundial, cuando representaba más del 40% del PBI mundial, los Estados Unidos constituyen la segunda mayor economía –sólo superado por la Unión Europea, una entidad mucho menos cohesionada– con aproximadamente entre el 19,5% o el 22,5% del PBI mundial según se lo mida en PPA o en dólares corrientes<sup>25</sup>. Asimismo, es emisor de la principal moneda de reserva

---

<sup>22</sup> Cifra correspondiente al año 2012. Cabe aclarar que en términos de PPA (Paridad de Poder Adquisitivo) representaron el 38,3% del PBI mundial en 2012. Fuente: FMI World Economic Outlook Database, Octubre de 2013. El cálculo en términos de PPA es considerado por algunos economistas como más representativo al eliminar la ilusión monetaria generada por las variaciones en los tipos de cambio.

<sup>23</sup> Gowan, Peter (2009). “American Primacy and Europeanist Responses”, en *Globalization and Regional Integration*, Nam-Kook Kim, pp 9-18.

<sup>24</sup> Strange, Susan (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>25</sup> Fuente: FMI World Economic Outlook Database, Octubre de 2013.

internacional, cuenta con un profundo mercado financiero, es el principal centro de innovación científico-tecnológico y el actor decisivo con poder de bloqueo o de impulsión en todos los principales organismos, instituciones y foros económicos internacionales.

Por otro lado, cabe recordar que pocos años después del desmoronamiento del imperio soviético se inició un paulatino acercamiento de la entonces debilitada Federación Rusa al G7. La lenta incorporación de Rusia al sistema occidental creaba grandes oportunidades económicas a través de la apertura de su mercado, el acceso a recursos naturales y la venta de sus activos. El largo proceso de adhesión al G7 se inició en 1994 y culminó en el año 2002 en la Cumbre de Kananaskis (Canadá) cuando se admitió formalmente a la Federación Rusa como miembro pleno, transformándose dicha agrupación en el G8. No obstante, cabe aclarar que esta afiliación no representa una integración plena al sistema occidental, dado que Rusia no es miembro de varias de las principales instituciones –que cristalizan la profunda relación entre los miembros del G7 en materia de seguridad económica, financiera y comercial–, como la OTAN y la OCDE, y sólo en 2013 se ha incorporado plenamente a la OMC.

Finalmente, cabe remarcar que la creciente influencia de las economías emergentes en el escenario internacional se refleja en los intentos de vinculación con estos países en el marco de las reuniones Cumbres del G8, por ejemplo, mediante esquemas G8 más G5 (China, India, Brasil, México, Sudáfrica). En alguna reunión se incluyó también a Egipto, avanzando el G8 hacia un G14. Pero estas opciones –impulsadas fundamentalmente por países europeos (Reino Unido, Francia, Italia)– no prosperaron, prevaleciendo por presión de los Estados Unidos, al final del mandato de George Bush, como se verá luego, el criterio de utilizar el esquema del G20 que ya funcionaba como grupo de coordinación económica y regulación financiera desde 1999.

### **• El G20: el principal foro de coordinación económica internacional reúne a países avanzados y emergentes. ¿Una nueva realidad?**

La consolidación del G20 como principal foro de cooperación y coordinación económica y social ha significado un avance importante en el camino hacia la democratización de la gestión internacional<sup>26</sup>. Tan sólo cinco años atrás esa gestión estaba concentrada en la órbita del exclusivo G7 o G8, que habían iniciado la práctica de invitar a parte de sus deliberaciones a un grupo reducido de países emergentes y en desarrollo.

Cabe señalar que la creación del G20 constituye uno de los principa-

---

<sup>26</sup> No obstante el carácter más democrático del G20 en comparación del G8, el G20 recibe cuestionamientos de países no miembros que defienden el sistema de Naciones Unidas como foro principal de gobernanza multilateral. En dicho marco cuestionan su transparencia y legitimidad para tratar asuntos que afectan a todos los Estados del sistema global.



les cambios en el sistema de gobernanza económica mundial<sup>27</sup>, al incorporarse a un mismo esquema de coordinación un conjunto de países muy diversos (desarrollados y emergentes) que representan cerca del 85% del PBI mundial, el 80% del comercio, el 67% de la población, y reúne a los cuatro países con mayor Zona Económica Exclusiva<sup>28</sup> y a los ocho países de mayor dimensión territorial, entre los cuales se encuentra nuestro país<sup>29</sup>.

La creación del G20 en 1999 es consecuencia de la creciente incidencia de los países emergentes en la economía mundial, y de la inestabilidad que producían las frecuentes crisis financieras que los afectaban –México en 1995, diversos países asiáticos en 1997, Rusia en 1998 y Brasil en 1999–. La iniciativa buscaba evitar que dichas crisis se propagaran rápidamente a otros Estados a la luz de la creciente influencia sistémica de los países emergentes. La crisis iniciada en Tailandia en 1997 fue sin dudas el punto de inflexión, ya que tuvo efectos particularmente graves en la gran mayoría de los países emergentes sin encontrar una respuesta apropiada de las instituciones financieras internacionales<sup>30</sup>. Los países del G7, a la luz de la volatilidad financiera derivada de la crisis de varias de las economías emergentes asiáticas, promovieron el establecimiento de un grupo de coordinación macroeconómica y de regulación financiera, que tendría como propósito principal contener las crisis en los mercados emergentes.

Es indudable que el G20 derivó del esquema del G7 tanto en su concepción como en su funcionamiento, y plasmó la idea de unir en una lógica de cooperación y coordinación, liderada por los Estados Unidos, a todas las economías con significación sistémica, tanto desarrolladas como emergentes, aprovechando un foro ya existente, a las cuales se sumaron algunos países de tamaño económico medio. La selección de los miembros del G20 se realizó teniendo en cuenta tres aspectos no necesariamente convergentes entre sí, a saber: la necesidad de incluir a los países de mayor importancia sistémica, el requisito de tener un equilibrio entre las diferentes regiones o continentes y la conveniencia de mantener un número de miembros representativo pero acotado para hacer más efectivo el diálogo. Como consecuencia de estos tres criterios se conformó el G20 sobre la base del G7, al

---

<sup>27</sup> Conforme señala Stephen King: “The United States and Western Europe are being forced to come to terms with this new World order. They are, slowly but surely, having to accept that the rules of the global game are changing. The most obvious sign of this change, to date, is the arrival of the G20 as a potentially influential global organization, in effect replacing the G8. The US and other Western nations now have to accept their growing dependence on developments in parts of the world which, a few decades earlier, they would have treated as largely irrelevant”. King, Stephen (2011). *Losing Control. The emerging threats to western prosperity*. Hampshire: Yale University Press. pp. 40.

<sup>28</sup> Estados Unidos, Francia, Australia y Rusia.

<sup>29</sup> Los ocho países de mayor extensión son la Federación Rusa (17.000.000 de kilómetros cuadrados) seguida por Canadá, China, Estados Unidos, Brasil, Australia, India y Argentina.

<sup>30</sup> Nestor Stancanelli y Hugo Javier Gobbi, op.cit. pp 63-65.

que se agregaron los siguientes Estados: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Rusia, Sudáfrica y Turquía<sup>31</sup>.

La inclusión de Argentina se explicó por diversas razones cualitativas y no cuantitativas, dado que no era una de las 20 economías mayores –lo que impulsó el respaldo de Estados Unidos–, a saber: la lógica regional que hacía conveniente un tercer representante de América Latina; el hecho de que Argentina era un activo participante en el sistema económico y comercial internacional, alineado en ese momento con las posiciones de Estados Unidos, sumado a que la política económica de nuestro país respondía a los principales lineamientos del denominado Consenso de Washington, pensamiento hegemónico en dicho momento.

Desde su creación hasta la crisis del año 2008 el G20 funcionó bajo la coordinación del FMI, cumpliendo una función secundaria en el sistema económico internacional, en la cual participaban los Ministros de Finanzas y Presidentes de los Bancos Centrales. El G-20 era un espacio donde se proponían medidas de coordinación macroeconómica, de regulación financiera y de asistencia financiera internacional a los países emergentes, quedando para el G7 las grandes decisiones sistémicas.

La caída de Lehman Brothers y diversas entidades financieras y la propagación de los efectos del cierre de los canales de crédito a la economía mundial en el año 2008 alteraron bruscamente el escenario internacional. En ese contexto, los gobiernos de los Estados Unidos y de Francia impulsaron la jerarquización del G20 y convocaron a una reunión de nivel presidencial. Los países emergentes que habían sido considerados “el problema” en el momento de creación del G20, comenzaron a visualizarse como la herramienta para el rescate de la economía mundial, dado que se encontraban en mejor situación para enfrentar la crisis, ya que además de su creciente peso económico, contaban con finanzas ordenadas, disciplina macroeconómica e importantes reservas financieras.

A partir de la crisis financiera internacional y su jerarquización mediante las reuniones de Jefes de Estado, el G20 logró imponerse por sobre el G8 como principal foro de coordinación económica internacional<sup>32</sup>. El G20 se constituyó así en el mecanismo para la incorporación de los principales países emergentes al proceso de toma de decisiones económicas a nivel mundial. En el ámbito del foro, si bien los países emergentes que lo integran defienden sus posiciones nacionales, la participación y visión común en

---

<sup>31</sup> Con la jerarquización del G-20 a partir del año 2008 mediante las Cumbres de Jefes de Estado, se aceptó incorporar a España como invitado permanente, quien participa en la práctica como un miembro pleno. Por otra parte, en el G20 existe la práctica de convocar cada año a países invitados, entre los que se incluyen las presidencias rotativas de foros regionales como ASEAN, la Unión Africana y NEPAD.

<sup>32</sup> Gobbi, Hugo; Grande, Julieta; y Fernández, Carolina (2013). “El G20 y los resultados de la reunión Cumbre de Los Cabos”, en *Revista Argentina de Economía Internacional*, 1: 29-38.

muchos temas entre ellos actúa como un virtual nivelador del equilibrio del poder económico internacional, permitiendo defender mejor los intereses de los países en desarrollo y emergentes<sup>33</sup>. Sin embargo, debe señalarse que no ha sido fácil para ellos defender sus posiciones<sup>34</sup>, sino que, por el contrario, se ha tratado de un proceso trabajoso, que ha permitido con el curso del tiempo alcanzar algunos resultados, e incorporar en la agenda tópicos de su interés.

Esto se refleja en el tratamiento de temas sistémicos como el de la arquitectura financiera internacional. En este debate, los países emergentes se postulan a favor de una redistribución del peso relativo de los países en el esquema de toma de decisiones, e impulsan una revisión de la fórmula de la cuota del FMI que, mediante la modificación de las ponderaciones de las variables que integran la fórmula, otorgue mayor poder de voto a las economías emergentes y en desarrollo como un bloque<sup>35</sup>. Otro tema tratado en el G20 a instancias de los países emergentes es el debate sobre los efectos derrame de las políticas monetarias de los países avanzados, donde se procura obtener un compromiso firme para la coordinación de políticas que permita morigerar los efectos desestabilizadores sobre el sistema internacional y las economías de terceros países. Asimismo, el avance progresivo de los emergentes se refleja en la incorporación a la agenda de trabajo de temas como la gestión y sostenibilidad de deudas públicas, o el aumento y diversificación de las fuentes de financiamiento a largo plazo para inversión en infraestructura, además del tratamiento de temáticas como el desarrollo, el empleo, la inclusión social y la seguridad alimentaria.

Se debe reconocer que el G20 ha demostrado ser un instrumento de gran utilidad en momentos de particular gravedad. Merece valorarse la rápida reacción para enfrentar la más profunda crisis económica de post-guerra y evitar una depresión mundial de imprevisibles consecuencias. Asimismo, cabe destacar que a través de una inédita cooperación y coordinación internacional se tomaron decisiones de suma relevancia, entre las que se pueden señalar: la capitalización y aumento de recursos de las instituciones financieras internacionales y de los Bancos Regionales; luego de varias décadas se realizó una nueva emisión de Derechos Especiales de Giro; se inició un importante proceso de reformas de las Instituciones Financieras

---

<sup>33</sup> Los países emergentes coordinan su posición mediante reuniones periódicas del denominado Grupo de Emergentes del G20, integrado por los BRICS, Argentina, Indonesia y México.

<sup>34</sup> Según la lectura de Stephen King, la globalización implica un gran costo para los países desarrollados, que deben decidir si compartirán las oportunidades económicas con los países emergentes, lo cual implicará que los primeros acepten reducir su incidencia en los asuntos globales, o bien pueden decidir aislarse, lo cual podría llevar a una catástrofe económica y política. Como conclusión, el autor señala que la emergencia del G20 marca el comienzo de un cambio profundo en el poder político y económico global (King, Stephen, op. cit, pp. 245), aceptando implícitamente que los países desarrollados han optado por la primera alternativa, la cual sin embargo no vendrá dada como una concesión gratuita.

<sup>35</sup> Cabe aclarar que la cuota de un país en el FMI determina su poder de voto.

Internacionales, implicando una redistribución de cuotas y poder de voto favorable a países emergentes y en desarrollo<sup>36</sup>; se elaboró un plan plurianual de desarrollo para los países menos avanzados; se realizó el compromiso de resistir el proteccionismo en momentos de particular dificultad; se introdujeron mejoras significativas en la regulación financiera internacional atacando problemas sensibles, como la falta de transparencia, la necesidad de una adecuada capitalización y liquidez de las instituciones y el mejoramiento de los marcos regulatorios y de supervisión; se propuso un marco de coordinación macroeconómica donde se discuten los principales problemas sistémicos.

### • Los BRICS. ¿Las potencias que reclaman un lugar en la mesa?

Al intentar caracterizar los rasgos comunes de las principales economías emergentes en la actualidad, se repiten tres variables: su gran cantidad de habitantes, su tamaño continental y su creciente peso relativo en el PBI mundial.

Los BRICS reúnen en conjunto aproximadamente el 26% del PBI mundial medido en PPA –4 de las 8 mayores economías–, el 40% de la población mundial –los dos países más poblados– y entre sus miembros se encuentran 4 de los 8 Estados con mayor territorio<sup>37</sup>.

Cabe señalar que el PBI de China en 2012, de 8.221 miles de millones de dólares corrientes<sup>38</sup>, es mayor al de los otros cuatro países miembros del grupo sumados. Para ese año, en segundo lugar se ubica Brasil con 2.253 miles de millones de dólares; tercero Rusia con 2.029 miles de millones de dólares; en cuarto lugar India con 2.014 miles de millones de dólares y finalmente Sudáfrica con un PBI de 384 millones de dólares.

La constitución de los BRICS como foro de coordinación refleja los profundos cambios estructurales generados en el sistema internacional. Cabe mencionar que el nombre BRIC surge de una proyección de Goldman Sachs que preveía en el año 2001 la tendencia a una transferencia de la riqueza a nivel mundial hacia los 4 gigantes emergentes de tamaño continental –Brasil, Rusia, India y China–, que en conjunto superarían a la suma de los PBI de los países miembros del G7 en el año 2050. Esta predicción para inversores tomó una dimensión política al transformarse en un foro de coordinación que convalida esta nueva realidad. Cabe destacar que este espacio, aunque

---

<sup>36</sup> Proceso de reformas cuyo avance se ha frenado en la actualidad por la falta de ratificación de la Decimocuarta Revisión General de Cuotas del FMI acordada en 2010, que debe ser aprobada por el Congreso de Estados Unidos para entrar en vigor.

<sup>37</sup> El país de mayor extensión territorial es Rusia, seguido en tercer lugar por China, en quinto lugar por Brasil, y en séptimo lugar por India.

<sup>38</sup> El PBI de China en 2012 en términos de PPA (en millones de dólares) fue de 12.261.274, el de India 4.715.602, el de Rusia 2.486.231, el de Brasil 2.330.216 y el de Sudáfrica 576.119. Fuente: FMI World Economic Outlook Database, Octubre de 2013.

incipiente, ha logrado profundizar la coordinación entre Estados diversos e inclusive ampliarse con la incorporación de Sudáfrica en la tercera reunión cumbre realizada en Hainan, China.

La reciente adhesión de Sudáfrica, una potencia media entre Estados continentales, no se explica por el tamaño o el dinamismo de su economía, ni por el tamaño de su población o territorio, sino que se justifica por razones políticas, dado que representa la presencia del continente africano en los BRIC. Está de más señalar que ello consolida a Sudáfrica como referente del continente africano, lo cual sucede asimismo en el G20.

Pero la significación de los BRICS deriva no sólo de su volumen –población, territorio y tamaño de sus economías– sino que representan la parte más dinámica de la economía internacional, donde se concentra la mayor parte del crecimiento mundial e inmensas reservas financieras acumuladas que los hacen menos dependientes del sistema financiero internacional<sup>39</sup>.

Los BRICS se definen como un grupo de países que tienen como característica común el perfilarse como futuros líderes del nuevo orden global multipolar. Una característica que guía a los países miembros es la de buscar mayores márgenes de autonomía para la toma de decisiones, y una firme defensa de sus respectivas soberanías. Si bien mantienen sus prioridades nacionales, demuestran afinidad y actúan en conjunto en grandes temas estratégicos, utilizando al foro como una plataforma de proyección de su poder a nivel global.

En efecto, los BRICS, en tanto grupo, procuran asumir su papel de actor global de importancia sistémica, mediante la coordinación de posiciones a los efectos de potenciar su peso internacional y aumentar su influencia en los principales organismos internacionales como las Naciones Unidas –Consejo de Seguridad–, el G20, la OMC, así como incrementar su participación en los organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial. Cabe destacar que sus posiciones en estos ámbitos plantean con frecuencia una contraposición a la visión de los países desarrollados sobre el funcionamiento y representatividad de las instituciones globales, así como también respecto al tratamiento de los principales temas de agenda internacional, siendo el comercio y la reforma de la arquitectura financiera internacional claros ejemplos de su posicionamiento independiente.

Un desarrollo reciente significativo que lleva a una mayor institucionalización del Grupo es el anuncio de creación y capitalización del Banco de Desarrollo de los BRICS y el Fondo de Convergencia, el cual refleja un posicionamiento estratégico a nivel global, mediante la creación de sus propias instituciones financieras que procuran replicar el sistema de Bretton Woods, donde los países desarrollados controlan los mecanismos de decisión, y los direc-

---

<sup>39</sup> Stock de reservas internacionales, en millones de dólares: China 3.341.000 (1ro en el ranking mundial –dato de diciembre 2012); Rusia 509.673 ((5to en el ranking mundial –dato de agosto 2013); Brasil 368.653 ((7mo en el ranking mundial –dato de septiembre 2013); India 277.232 ((9no en el ranking mundial –dato de septiembre 2013). Fuente: FMI y World Factbook.

tores de cuyas instituciones aún pertenecen por una tradición histórica a países centrales.

El protagonismo de estos países en la gobernanza internacional se plasma complementariamente a través de la elección de funcionarios brasileños para presidir la OMC y la FAO, la reciente elección del director de la ONUDI, de nacionalidad china y la presentación de autoridades a otras instituciones que desafían el predominio que ejercen los países desarrollados en la toma de decisiones en los principales organismos internacionales.

Por otra parte, la proyección de su liderazgo se extiende también a las esferas comerciales, tanto por su capacidad de atracción de inversiones extranjeras<sup>40</sup>, como por el aumento de su relevancia como socios comerciales bilaterales principales de muchos países en desarrollo, lo cual es particularmente evidente en el caso de China, que utiliza cada vez más el valor de su mercado como elemento de atracción.

Finalmente, no debe olvidarse la construcción progresiva realizada por los países BRICS como interlocutores clave para dirimir las principales controversias político-diplomáticas a nivel mundial, tanto en términos individuales, como mediante su actuación conjunta, teniendo como ejemplo reciente el pronunciamiento de los BRICS en la Cumbre de Líderes del G20 de septiembre pasado contra la intervención militar en Siria.

## **6. ¿Hacia la consolidación de una nueva gobernanza económica internacional?**

A partir de la crisis financiera de 2008, los países emergentes consolidaron indiscutidamente su rol como impulsores de la recuperación y el crecimiento económico global, lo cual fue posible gracias a las transformaciones estructurales operadas en el orden interno, facilitadas a su vez por un contexto internacional favorable.

Los más recientes pronósticos publicados en octubre por el FMI<sup>41</sup> transmiten un panorama de desaceleración en países emergentes y postulan que el motor de la recuperación volverá a los países avanzados. Sin embargo, al comparar sus estimaciones del crecimiento del PBI de los países emergentes y en desarrollo, en promedio de 5% para 2014, versus un 1% para países desarrollados, queda evidenciado que si bien es posible que algunos países emergentes moderen sus tasas de crecimiento en los años por venir, producto natural de la culminación del ciclo de cambio estructural, el cambio en

---

<sup>40</sup> Cabe destacar que China y Rusia son a su vez importantes emisores de IED a nivel mundial. De hecho China se posicionó en 2012 como el tercer emisor mundial de flujos de IED, con un monto de 84.220 millones de dólares, y un stock de IED en el exterior de 509.001 millones de dólares. Rusia, por su parte, ocupa el puesto 16 como emisor a nivel mundial, con un flujo en 2012 de 67.283 millones de dólares, y un stock de 362.101 millones de dólares. Fuente: UNCTAD.

<sup>41</sup> FMI, *World Economic Outlook*, Octubre de 2013.

la gobernanza económica no es coyuntural, sino estructural, y el rol de los países emergentes como actores decisivos de la nueva gobernanza económica internacional no puede ser ignorado.

Tan sólo cinco años atrás el debate de los grandes temas globales estaba concentrado en el G8, un ámbito poco representativo, que excluía de la toma de decisiones global a países emergentes y en desarrollo. La reciente jerarquización del G20 como principal foro de coordinación económica mundial expresa el profundo cambio en las relaciones internacionales y el surgimiento de nuevos polos de poder como China, Brasil e India, que proyectan su influencia internacional a nivel individual y través del foro BRICS.

No obstante, debemos tener en cuenta que el sistema internacional aún refleja en sus grandes rasgos, a través de la gestión de las instituciones multilaterales, las relaciones de poder imperantes al concluir la Segunda Guerra Mundial.

Tal como lo señaló Paul Kennedy en su tan citada obra *The Rise and Fall of the Great Powers*, el crecimiento económico desigual entre las grandes potencias tiene a largo plazo impacto en las relaciones de poder militar y en las posiciones estratégicas de los Estados<sup>42</sup>. También a lo largo de su obra nos recuerda que los cambios en estas relaciones de poder generaron siempre serias tensiones en el sistema internacional. De este modo, en la actual coyuntura de transición hacia un mundo multipolar, los países sistémicos deberán optar entre quedar atrapados por la lógica de la rivalidad, o bien tener caminos de cooperación, lo cual incidirá decididamente sobre el ambiente internacional en el cual le tocará actuar a nuestro país.

En ese contexto internacional incierto e inestable, lleno de nuevas oportunidades y también de riesgos, es particularmente importante articular una política exterior que, basada firmemente en los valores que sostienen a nuestra sociedad, esté guiada por intereses nacionales claramente definidos, se enmarque en objetivos de largo plazo y cuente con la necesaria flexibilidad como para adaptarse a un contexto en rápida transformación.



---

<sup>42</sup> Kennedy, Paul (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Random House. pp. 439.