

Acerca del poder económico en el siglo XXI*

Daniel W. Drezner

Introducción

Decir que evaluar el poder nacional en la última década ha sido una experiencia volátil sería un eufemismo. A principios de 2002, por ejemplo, Paul Kennedy escribió en el *Financial Times* que la hegemonía estadounidense en el mundo no tenía parangón: “No había existido nunca nada parecido a esta disparidad de poder; nada [...] ninguna otra nación se acerca [al poder de Estados Unidos]”.¹ Una guerra y una crisis financiera después, resulta evidente que las evaluaciones son distintas. El año pasado, Robert Gates, secretario de Defensa, enunció claramente que los problemas fiscales de Estados Unidos ocasionarían recortes en el gasto de defensa. En su reunión con el primer ministro australiano Kevin Rudd, en 2009, la secretaria de Estado lamentó las dificultades para negociar con China: “¿Cómo ser duros en las negociaciones con nuestro banquero?”.²

* Traducción de Virginia Aguirre. Celorio Morayta, Servicios Especializados de Idiomas.

¹ Paul Kennedy, “The Eagle Has Landed”, *Financial Times*, 2 de febrero de 2002.

² U. S. State Department, cable 030049, 24 de marzo de 2009, en <http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/199393> (consultado en enero de 2011).

No es difícil identificar las señales de un cambio radical en la distribución del poder económico mundial. Cuando el G20 sustituyó al G8 como “principal foro económico” en lo más profundo de la nueva gran recesión, se puso de manifiesto la realidad de que los ocho países originales carecían de peso suficiente en la economía mundial. Las economías BRIC (Brasil, Rusia, India y China) dejaron de ser un ardid mercadotécnico de Goldman Sachs para transformarse en un auténtico grupo internacional. En 2010, China desbancó oficialmente a Japón como la segunda mayor economía del mundo y, de acuerdo con un cálculo, superó a la estadounidense en lo que respecta a la paridad del poder adquisitivo.³ El Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos prevé que el poder de China se aproximará al de Estados Unidos hacia 2025.⁴ Tanto China como Rusia se han valido de su poder económico para influir en sus vecinos. Rusia recurrió a sanciones económicas para obligar a un cambio de régimen en Kirguistán; China suspendió la exportación de minerales o tierras raras a Japón después de que este último aprehendió al capitán de una embarcación pesquera china en aguas territoriales objeto de controversia.

Las percepciones ciudadanas van a la par o más allá de los cambios reales en el poder económico. De acuerdo con una encuesta del Pew Research Center que se levantó en enero de 2011, 47% de los estadounidenses piensa que “China es la principal potencia económica del mundo”, en comparación con 31% que mencionó a Estados Unidos.⁵ Las elites han alimentado

³ Arvind Subramanian, “Is China Already Number One? New GDP Estimates”, Peterson Institute for International Economics, 13 de enero de 2011, en <http://www.iie.com/realtime/?p=1935>.

⁴ U. S. National Intelligence Council, *Global Governance 2025: At a Critical Juncture*, septiembre de 2010.

⁵ Pew Research Center, “Strengthen Ties with China, but Get Tough on Trade”, 12 de enero de 2011, en <http://people-press.org/report/6927>.

esta percepción generalizada. Después de unas elecciones intermedias en las que abundó la propaganda contra China, el presidente Barack Obama advirtió: “Otros países como China no se han quedado de brazos cruzados, así que nosotros tampoco podemos cruzarnos de brazos”.⁶ Con una percepción ciudadana y una retórica política de este tipo, no es de extrañar que a finales de 2010 la revista *Forbes* haya nombrado al presidente de China, Hu Jintao, la persona más poderosa del mundo.

Hay un consenso general en el sentido de que ha cambiado la distribución del poder económico. Sin embargo, determinar la magnitud de este cambio resulta más complejo. Parte del problema estriba en la falta de claridad conceptual. ¿Qué es el poder económico? ¿Cómo lo medimos? ¿Cómo se ha modificado? ¿Cómo afectan estas modificaciones los contornos de la economía política mundial?

En este artículo presento algunas pautas para conceptualizar los principales aspectos del poder económico. En particular, sostengo que debemos reflexionar sobre dos aspectos determinantes del poder: a) los mecanismos de influencia estructurales frente a los relacionales, y b) la capacidad de disuadir o evitar la presión de otros frente a la capacidad de compelerlos a actuar mediante la diplomacia económica. Cuando se lleva a cabo un análisis del poder con base en estas categorías, son evidentes los cambios en la distribución del poder económico, pero de ninguna manera son de la magnitud que la mayoría cree. Un número cada vez mayor de países posee la capacidad de vetar los esfuerzos encaminados a la coordinación mundial de políticas, mientras que la mayoría de los actores no ha adquirido nuevas capacidades para obligar a otros a la acción. La brecha entre la percepción y la realidad genera problemas en el manejo de la economía política mundial. De hecho, esta discrepancia, aunada

⁶ “Obama: U. S. Can’t Afford Two Years of Gridlock”, Reuters, 5 de noviembre de 2010.

al crecimiento de las restricciones políticas internas de los principales actores, podría dar pie a situaciones problemáticas en la gobernanza económica mundial en el futuro cercano.

Definición de poder

El concepto *poder económico* causa extrema incomodidad lo mismo a académicos que a diplomáticos, aunque por distintas razones. Para los académicos, el concepto cae en los intersticios entre economía y política, y ninguna de estas disciplinas ha abordado a cabalidad este tema. En términos generales, los economistas se muestran reacios porque el poder es un concepto sobre el que no suelen debatir. Desde luego, en sus textos están presentes nociones como *poder de mercado* y *poder monopolístico*, pero los economistas tienden a concentrarse en las maneras en que los mercados erosionan las acumulaciones temporales de poder.⁷ Los politólogos se sienten mucho más cómodos con la noción de poder que con el estudio de la economía. Los estudiosos de la política comparada han examinado los fundamentos institucionales del poder y los especialistas en seguridad han abordado a fondo el poder militar. En cambio, no se ha estudiado lo suficiente el poder económico, de cuya existencia están muy conscientes los diplomáticos. En realidad, las herramientas de la diplomacia económica ocupan un sitio prominente en el instrumental de políticas de la mayoría de los Estados importantes.⁸ Sin embargo, no es un tema que se analice públi-

⁷ Véase, por ejemplo, Paul Milgrom y John Roberts, "Limit Pricing and Entry under Incomplete Information: An Equilibrium Analysis", en *Econometrica*, vol. 50, núm. 2, marzo de 1982, pp. 443-459.

⁸ David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton, Princeton University Press, 1985.

camente. Uno de los aspectos más interesantes de la filtración que hizo Wikileaks de los cables diplomáticos estadounidenses es que muestran la gran preocupación de los funcionarios del Departamento de Estado por el poder económico. Las “condiciones económicas” son el cuarto tema más mencionado en los cables filtrados, por encima del terrorismo.⁹

Antes de definir *poder económico*, pensemos en la definición de poder en general. El problema de cómo definir el poder en ciencias políticas se remonta a los orígenes mismos de esta disciplina¹⁰ y ha seguido animando a los especialistas en relaciones internacionales desde entonces.¹¹ Los escritos en la materia empezaron con una definición coercitiva muy estrecha: el poder es la capacidad del actor *A* para hacer que el actor *B* haga lo que de otro modo *B* no haría. Posteriormente, los autores de textos sobre el poder fueron más allá de las acciones para considerar las formas en que el poder puede afectar las preferencias y suposiciones de otros actores. El concepto *poder*

⁹ Véase <http://213.251.145.96/cablegate.html> (consultado en enero de 2011).

¹⁰ Harold Lasswell y Abraham Kaplan, *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*, New Haven, Yale University Press, 1950; Robert A. Dahl, “The Concept of Power”, en *Behavioral Science*, vol. 2, julio de 1957, pp. 201-215; Peter Bachrach y Morton S. Baratz, “Two Faces of Power”, en *The American Political Science Review*, vol. 56, núm. 4, diciembre de 1962, pp. 947-952.

¹¹ Steven Lukes, *Power: A Radical View*, Nueva York, McMillan, 1974; D. A. Baldwin, “Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies”, en *World Politics*, vol. 31, núm. 2, enero de 1979, pp. 161-194; *id.*, *Paradoxes of Power*, Londres, Basil Blackwell, 1989; *id.*, “Power and International Relations”, en Walter Carlsnaes y Beth Simmons (comps.), *Handbook of International Relations*, Los Ángeles, SAGE, 2002; Scott James y David Lake, “The Second Face of Hegemony: Britain’s Repeal of the Corn Laws and the American Walker Tariff of 1846”, en *International Organization*, vol. 43, marzo de 1989, pp. 1-29; Michael Barnett y Raymond Duvall, “Power in International Politics”, en *International Organization*, vol. 59, enero de 2005, pp. 39-75; Benjamin J. Cohen, “The International Monetary System: Diffusion and Ambiguity”, en *International Affairs*, vol. 84, mayo de 2008, pp. 455-470; David Grewal, *Network Power: The Social Dynamics of Globalization*, New Haven, Yale University Press, 2008.

suave o poder blando de Joseph Nye, por ejemplo, se centra en la manera en que el actor *A* logra que el actor *B* quiera lo que quiere *A*.¹² Los académicos también han hablado del poder del discurso para la construcción social de cosmovisiones comunes entre los actores.¹³

Michael Barnett y Raymond Duvall nos ofrecen un punto de partida útil y reciente al definir poder como “la producción, en las relaciones sociales y por medio de ellas, de efectos que configuran las capacidades de los actores para determinar sus circunstancias y destino”.¹⁴ Esta formulación rechaza la idea de que el poder es estrictamente un concepto relacional —es decir, lo que *A* puede hacerle a *B*— o de que el poder se puede medir rigurosamente con base en factores materiales. El poder puede ser una fuerza material, pero también debe considerarse un recurso que gana eficacia en la medida en que opera mediante el mundo social. Asimismo, Barnett y Duvall distinguen las diversas maneras en que el poder funciona, identificando dos aspectos fundamentales: el grado de especificidad relacional (directa o difusa) mediante la cual el poder surte sus efectos, y el medio social por conducto del cual el poder funciona (mediante las interacciones de actores específicos o mediante el entramado de relaciones sociales). Éste se ha vuelto el planteamiento más novedoso para los especialistas en relaciones internacionales.

Al reflexionar sobre el poder económico, resulta útil el análisis de Barnett y Duvall sobre la especificidad relacional. Si bien los Estados son actores de la economía mundial, están lejos de ser los únicos. La economía política mundial se conforma

¹² Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004.

¹³ Ethan Nadelmann, “Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society”, en *International Organization*, vol. 44, invierno de 1990, pp. 479-526.

¹⁴ M. Barnett y R. Duvall, *op. cit.*, p. 42.

de estructuras materiales y sociales que imponen restricciones a todos los actores del sistema. Los mercados de capital, las estructuras de gobernanza, la sociedad civil mundial, los electorados y las ideologías económicas configuran las formas en que los Estados ejercen el poder en el mundo. La capacidad de los Estados para afectar y alterar estas estructuras en favor de sus intereses también es una clara señal de poder. Aun si no incurren en tentativas de influencia directa sobre otros Estados, la capacidad de un Estado para manipular estructuras mundiales reviste una importancia incluso mayor en muchos sentidos. Estados Unidos, por ejemplo, al difundir las ideas del Consenso de Washington en cuanto terminó la Guerra Fría, alteró los contornos de la economía mundial de maneras que beneficiaron directamente su sistema capitalista.¹⁵

Otro aspecto importante del poder económico depende de si el actor en cuestión está intentando preservar o modificar el *statu quo*. El poder económico incide en el arte de la diplomacia por dos vías teóricas: la disuasión y la capacidad de compeler.¹⁶ En un caso de disuasión los países esgrimen su poder económico para evitar la presión de otros actores o las presiones del mercado. En un acto de compeler, un gobierno poderoso amenaza con recurrir ya sea a la diplomacia económica para obtener concesiones de otros actores o al poder de mercado para modificar las reglas del juego mundial. Disuadir a otros de ejercer una presión económica es distinto de ejercer esa presión sobre otros.¹⁷ Como ocurre con la fuerza militar, por lo general

¹⁵ Daniel Yergin y Joseph Stanislaw, *The Commanding Heights*, Nueva York, Simon and Schuster, 1997; Jeffrey Frieden, *Global Capitalism*, Nueva York, W. W. Norton, 2006.

¹⁶ Para un análisis más a fondo de estos conceptos, véase Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1960.

¹⁷ La presión implica el uso de poder coercitivo, pero cabe mencionar que el uso de incentivos también es un ejemplo de presión.

es más sencillo defenderse que atacar. Benjamin Cohen observa que la capacidad de disuadir es una condición necesaria del poder para compeler.¹⁸ Sólo después de demostrar su capacidad de resistir la presión de otros, un actor considerará si puede generar presión. Por consiguiente, los países que poseen reservas suficientes de poder económico tendrán una mayor autonomía de acción y estarán mejor posicionados para ejercer presión sobre otros actores.

Al combinar estos aspectos del poder económico se crea una matriz de 2x2, de los diferentes aspectos del poder económico, como se muestra en el Cuadro 1. El *poder autónomo* es la capacidad de un actor de resistir la presión derivada de fuerzas estructurales para que modifique sus políticas o las prioridades de sus políticas. El *poder hegemónico* se refiere a la capacidad de un actor para reescribir o reconfigurar las fuerzas estructurales que rigen la economía política mundial. El *poder autárquico* representa la capacidad de un gobierno para resistir la presión económica abierta de otros actores y mantener de todas formas sus políticas de *statu quo*. Por último, el *poder de mercado* se refiere a la capacidad de un gobierno para usar eficazmente la diplomacia económica con la finalidad de modificar las políticas de otros actores.

Cuadro 1
Una tipología del poder económico

| | Estructuras influyentes | Actores influyentes |
|------------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| Capacidad de disuadir | Poder autónomo | Poder autárquico |
| Capacidad de compeler | Poder hegemónico | Poder de mercado |

¹⁸ B. J. Cohen, *op. cit.*

Un análisis del poder económico

Al tener claras estas cuatro categorías es posible examinar la manera en la que se modificó la distribución del poder económico en la década pasada. De estos cuadrantes, el poder hegemónico es sin duda el más raro y más difícil de lograr. Requiere una economía tan grande que llega a fijar los precios en vez de simplemente aceptar los precios que otros determinan; también tiene la capacidad para formular reglas que sean aceptadas, incluso por participantes recalcitrantes, en la economía mundial. Muchos analistas observaron que durante la era posterior a la Guerra Fría, Estados Unidos poseía un alto grado de poder hegemónico.¹⁹ No obstante, la crisis de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*) dejó a la vista los límites de la capacidad estadounidense para imponer condiciones a los mercados de capital. El año 2010 marcó claramente estas limitaciones. Tanto los mercados como los gobiernos rechazaron el entusiasmo de la administración Obama respecto a un estímulo fiscal continuo y prefirieron orientarse más a programas de austeridad en el mundo desarrollado. La segunda ronda de flexibilización cuantitativa (*quantitative easing*) de la Reserva Federal, por ejemplo, no tuvo el efecto deseado ni en las tasas de interés a corto plazo ni en el valor del tipo de cambio del dólar. Mientras siga aumentando el tamaño de su deuda en relación con el PIB y disminuyendo el tamaño relativo de su mercado, el poder hegemónico de Estados Unidos continuará a la baja. Ahora el FMI apoya los controles de capital como una opción de política, lo que va en contra de las preferencias estadounidenses. En cuanto a la gobernanza, la ampliación del Comité de Basilea de

¹⁹ Stephen Brooks y William Wohlforth, *World Out of Balance*, Princeton, Princeton University Press, 2008, p. 30; Michael Mastanduno, "System Taker and Privilege Taker: U. S. Power and the International Political Economy", en *World Politics*, vol. 61, enero de 2009, pp. 121-154.

Supervisión Bancaria y el Foro de Estabilidad Financiera para convertirlos en foros que engloban a todos los países del G20 también es señal del debilitamiento del poder hegemónico estadounidense.²⁰

No obstante, lo anterior conlleva dos importantes advertencias. En primer lugar, si bien ha menguado, el poder hegemónico de Estados Unidos no se ha debilitado tanto. A la fecha, este país ha sobrellevado la gran recesión mejor que la mayoría de las economías desarrolladas. A pesar de la emisión de un volumen asombroso de deuda soberana desde el inicio de la crisis, las tasas de interés de Estados Unidos se mantienen en niveles históricamente bajos y el dólar no ha dejado de ser la moneda de reserva internacional. En segundo lugar, ningún país ha ganado poder hegemónico a expensas de Estados Unidos. En años recientes, sin gran sustento, se ha hablado mucho sobre el “Consenso de Beijing”, en el sentido de que China ha articulado un paradigma de economía política alternativo.²¹ Sin embargo, pocos países han adoptado el modelo de desarrollo de China. Este país ha logrado que su voz se escuche con más fuerza en las deliberaciones económicas mundiales, pero no ha conseguido contener su creciente inflación interna. De hecho, un número cada vez mayor de influyentes analistas chinos rechaza los principios en los que aparentemente se basa el Consenso de Beijing.²² China carece entonces de poder hegemónico.

²⁰ Eric Helleiner, “What Role for the New Financial Stability Board? The Politics of International Standards after the Crisis”, en *Global Policy*, vol. 1, octubre de 2010, pp. 282-291.

²¹ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World*, New Haven, Yale University Press, 2007; Martin Jacques, *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, Nueva York, Penguin Press, 2009; Stefan Halper, *The Beijing Consensus: How Beijing's Authoritarian Model will Dominate the 21st Century*, Nueva York, Basic Books, 2010.

²² Yang Yao, “The End of the Beijing Consensus”, en *ForeignAffairs.com*, 2 de febrero de 2010, en <http://www.foreignaffairs.com/articles/65947/the-end-of->

Con todo, la capacidad de China para desviarse del Consenso de Washington es una prueba de su creciente *poder autónomo* —un rasgo que comparte con otros mercados emergentes—. La crisis financiera ha recompensado a países con perfiles económicos resistentes independientemente de su devoción por los principios del libre mercado. Esto incluye a países como India y Brasil; el primero por su interdependencia limitada respecto a la economía mundial y el segundo por su perfil de producción diversificada. Como el capital ha buscado mayores tasas de rentabilidad, todo el mundo en desarrollo ha podido imponer condiciones a los mercados, lo cual era impensable hace una década. Tan sólo en los últimos dos años, Brasil, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia, Indonesia y Chile han establecido controles de capital de algún tipo, debilitando así los propósitos de los países desarrollados de mantener los mercados de capital libres de restricciones.²³ El alza en los precios de las materias primas también ha permitido a los productores correspondientes soslayar las recomendaciones de política de las instituciones financieras internacionales. Como ha señalado Thomas Friedman, siempre que suben los precios de los energéticos, los líderes en los países exportadores de petróleo invariablemente ponen en práctica políticas exteriores más audaces.²⁴ Por último, la crisis ha modificado las ideas que sustentan la actual economía política mundial de modo tal que para todo el mundo en desarrollo es más fácil lidiar con la presión de los mercados.

En cambio, el mundo desarrollado —en particular las economías de la eurozona y Japón— se encuentra más restringido que nunca. Las crisis de deuda soberana en Grecia, Irlanda,

the-beijing-consensus?page=show (consultado en enero de 2011); Yu Yongding, “A Different Road Forward”, *China Daily*, 23 de diciembre de 2010.

²³ Barry Eichengreen, “Mr. Bernanke Goes to War”, en *The National Interest*, vol. 111, enero-febrero de 2011, pp. 6-14.

²⁴ Thomas Friedman, “The First Law of Petropolitics”, en *Foreign Policy*, vol. 154, mayo-junio de 2006, pp. 28-37.

Portugal y España han obligado a cambios radicales en la versión continental de la economía de mercado coordinada.²⁵ Casi todos los gobiernos en Europa han cambiado de rumbo y han adoptado la austeridad como política económica, a pesar de su impopularidad entre los electores. De forma similar, la capacidad de Japón para seguir manteniendo grandes déficits fiscales está sujeta a una mayor presión conforme aumenta el tamaño de su deuda en relación con el PIB. A la fecha, Estados Unidos ha logrado resistir la presión del mercado a favor de políticas de austeridad. Parece que, en gran medida, su poder autónomo no se ha visto afectado; no obstante, cabe cuestionarse sobre el futuro a este respecto. En repetidas ocasiones, las agencias de calificación crediticia han advertido al Departamento del Tesoro de Estados Unidos que su calificación AAA será cada vez más vulnerable si su deuda en relación con el tamaño de su PIB continúa creciendo.²⁶

En lo concerniente al *poder autárquico*, China ha aumentado su capacidad para resistir la presión económica de otros países. Pese a las repetidas solicitudes de Estados Unidos, no ha revaluado el yuan ni ha tomado medidas activas para modificar su modelo de crecimiento orientado a la exportación. En 2008 frustró los esfuerzos para completar la Ronda de Doha sobre comercio mundial, con lo que, en los hechos, llevó a un profundo estancamiento las negociaciones en materia de comercio multilateral. Sin embargo, al mismo tiempo, el poder autárquico de Estados Unidos ha crecido en años recientes. China y otros países del G20 han recurrido a la presión tanto diplomática como económica para obligar a Estados Unidos a

²⁵ Sobre economías de mercado coordinadas, véase Peter Hall y David Soskice (comps.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Nueva York, Oxford University Press, 2001.

²⁶ Mark Brown y Nathalie Boschat, "S&P, Moody's Warn on U. S. Credit Rating", *The Wall Street Journal*, 13 de enero de 2011.

aplicar políticas fiscales y cambiarias más prudentes con objeto de mantener al dólar relativamente fuerte. La política estadounidense ha permanecido incólume ante esta presión.

A diferencia de estas grandes potencias, los países que se han apoyado más en las exportaciones a China han visto deteriorado su poder autárquico. Por ejemplo, países de la cuenca del Pacífico y de América Latina expresaron un profundo descontento por las presiones sobre China para que modificara su política económica exterior. El ministro de Relaciones Exteriores de Brasil afirmó explícitamente: “No me parece que esta idea de presionar a un país nos conduzca a hallar soluciones. Tenemos una buena coordinación con China y hemos conversado con ellos. *No podemos olvidar que hoy China es nuestro principal cliente*”.²⁷ También se ha deteriorado la capacidad de la Unión Europea para actuar por cuenta propia, pues su dependencia de los energéticos rusos no ha hecho sino aumentar en la última década.

Por último, surgen algunas sorpresas al analizar los cambios en el *poder de mercado*. Por un lado, no hay duda de que China cuenta ahora con una mayor capacidad para coaccionar e inducir a otros países. China ha usado su superávit de capital para influir en países pequeños como Costa Rica en temas como el reconocimiento de Taiwán.²⁸ Sus políticas de ayuda al exterior han creado importantes “reservas” de buena voluntad en África y Asia Central.²⁹ El embargo no oficial de tierras raras impuesto por Beijing, por ejemplo, obligó a Japón a entregar a

²⁷ Alan Beattie, “Global Economy: Going Head to Head”, *Financial Times*, 7 de octubre de 2010 (las cursivas son del autor del artículo citado). Véase también Geoff Dyer, “The China Cycle”, *Financial Times*, 12 de septiembre de 2010.

²⁸ Jamil Anderlini, “Beijing Uses Forex Reserves to Target Taiwan”, *Financial Times*, 11 de septiembre de 2008.

²⁹ Ngaire Woods, “Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance”, en *International Affairs*, vol. 84, noviembre de 2008, pp. 1205-1221.

un ciudadano chino detenido en aguas territoriales de las islas Senkaku, cuya soberanía, como se dijo antes, está en disputa.³⁰ Por otro lado, este mayor poder no es, de ninguna manera, tan grande como han sugerido los medios de comunicación. China obtiene su poder de mercado sobre todo de su creciente mercado de consumo, *no* de su control sobre las materias primas o las reservas monetarias. Sus acciones recientes para obligar a otros países a no asistir a la ceremonia de entrega del Premio Nobel de la Paz al disidente chino Liu Xiaobo, por ejemplo, surtieron efectos mínimos. A pesar de los fuertes lazos económicos con China, ningún régimen democrático se sumó a esta iniciativa de Beijing.³¹

El poder de mercado de China ha crecido junto con el tamaño de su mercado. Al mismo tiempo, los países con un crecimiento lento o nulo han experimentado una erosión de su propio poder de mercado. Una vez más las principales víctimas son Japón y la Unión Europea, pues su crecimiento se ha estancado. El poder de mercado de Estados Unidos se ha diluido un poco, porque sus aliados tradicionales en América Latina y otros lugares han hallado otros mercados de exportación. Además, desde 2009 ha entrado capital, a una gran velocidad, en estos países y, de acuerdo con las tendencias a largo plazo, estas entradas de capital privado no se reducirán un ápice.³² Así pues, estas naciones se vuelven menos dependientes de los acreedores oficiales y las grandes potencias para satisfacer sus necesidades de desarrollo esenciales. Lo anterior va en detrimento de la influencia económica de Estados Unidos.

³⁰ Tania Branigan y Justin McCurry, "Japan Releases Fishing Boat Captain", *The Guardian*, 24 de septiembre de 2010.

³¹ Erik Voeten, "More Press Freedom and Nobel Attendance", *The Monkey Cage*, 10 de diciembre de 2010, en http://www.themonkeycage.org/2010/12/more_press_freedom_and_nobel_a.html (consultado en enero de 2011).

³² McKinsey Global Institute, *Farewell to Cheap Capital? The Implications of Long-Term Shifts in Global Investment and Savings*, diciembre de 2010.

En el Cuadro 2 se presenta una lista de los países que están ganando o perdiendo poder económico en las cuatro categorías. Son claras algunas tendencias a partir de este análisis. Para empezar, resulta evidente que China ha obtenido un mayor poder económico en casi todas las categorías. En segundo lugar, el poder de la Unión Europea y de Japón, por el contrario, ha disminuido en esas mismas categorías. Por su parte, los efectos de la última década en Estados Unidos y el mundo en desarrollo han sido más diversos. Obsérvese que el poder de Estados Unidos ha menguado, pero no en todas las categorías. La capacidad del mundo en desarrollo para resistir la presión de los países desarrollados ha aumentado sin lugar a dudas, pero su capacidad para compeler no ha registrado un aumento apreciable. En una vista panorámica, se observa una convergencia en la capacidad disuasoria respecto a las presiones económicas: ha disminuido en la mayoría de las economías de la OCDE y aumentado en la mayoría de los mercados emergentes. Los cambios en la capacidad de compeler son mucho menores de lo que suele creerse. El poder de Estados Unidos ha disminuido ligeramente y el de China se ha incrementado de forma moderada. En esencia, el aumento en el poder de disuasión ha otorgado a más países posibilidades de vetar o impedir la coordinación de políticas en la esfera de la economía política mundial.

Cuadro 2
Ganadores y perdedores de poder económico

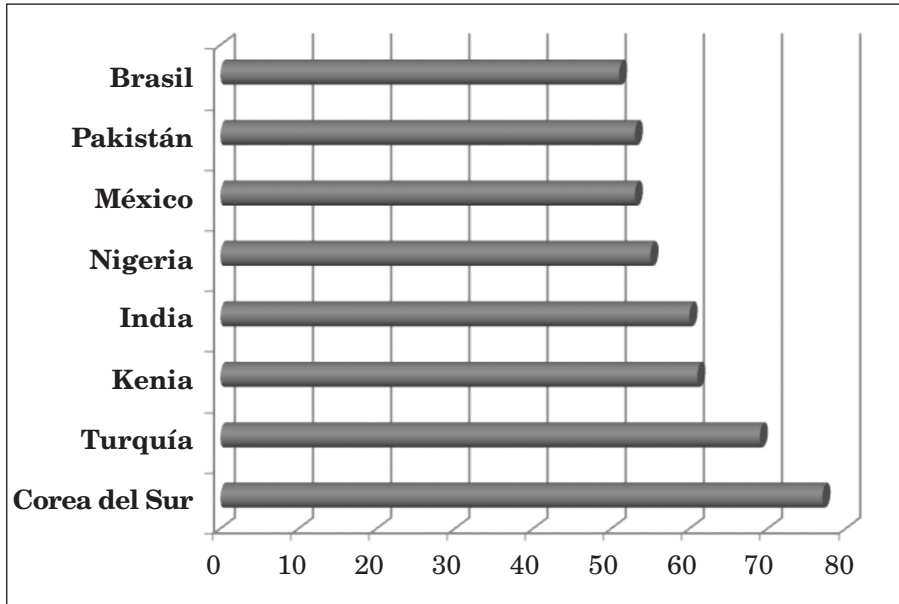
| | Ganadores | Perdedores |
|-------------------------|-------------------------------|--|
| Poder hegemónico | Ningún país | Estados Unidos |
| Poder autónomo | China Otras economías BRIC | Unión Europea Japón |
| Poder autárquico | China Estados Unidos | Cuenca del Pacífico América Latina Unión Europea |
| Poder de mercado | China | Unión Europea Japón Estados Unidos |

Los efectos de las políticas

Los cambios recientes en el poder económico mundial han generado un triple efecto. En primer lugar, las percepciones de la ciudadanía y las elites sufrieron modificaciones mucho antes de que ocurrieran cambios reales en el poder económico. En segundo lugar, la mayor capacidad disuasoria ha permitido que los desequilibrios macroeconómicos creados en la última década persistan sin mayor corrección. En tercer lugar, la capacidad de colaborar en una coordinación internacional eficaz de las políticas ha decrecido de manera vertiginosa en muchos ámbitos.

La distancia entre las percepciones y la realidad mundiales se aprecia en los resultados de la encuesta sobre actitudes mundiales del Pew Research Center, de abril de 2010, como se muestra en las gráficas 1 y 2. Al preguntar el nombre de la “mayor potencia económica del mundo”, la mayoría de la población de muy diversos países en desarrollo —incluidas dos de las economías BRIC— respondió que Estados Unidos. Por otro lado, en el mundo desarrollado, los resultados fueron muy distintos: en cinco de las siete economías que originalmente formaron el G-7 —entre ellas, Estados Unidos, Japón y Alemania— claras mayorías relativas mencionaron a China como principal potencia económica del mundo. Estas opiniones se han afianzado con el tiempo: en la misma encuesta, de enero de 2011, 47% de los estadounidenses respondió que China era la principal potencia económica mundial y sólo 31% que Estados Unidos. El mundo se encuentra en una situación singular, pues los países en desarrollo aún tienden a pensar que Estados Unidos conserva su hegemonía económica, mientras los países desarrollados consideran que esa hegemonía le corresponde a China. El jardín siempre es más florido al otro lado de la vieja división Norte-Sur.

Gráfica 1
Porcentaje de la percepción popular de que Estados Unidos es “la principal potencia económica del mundo”



Fuente: Pew Research Center.

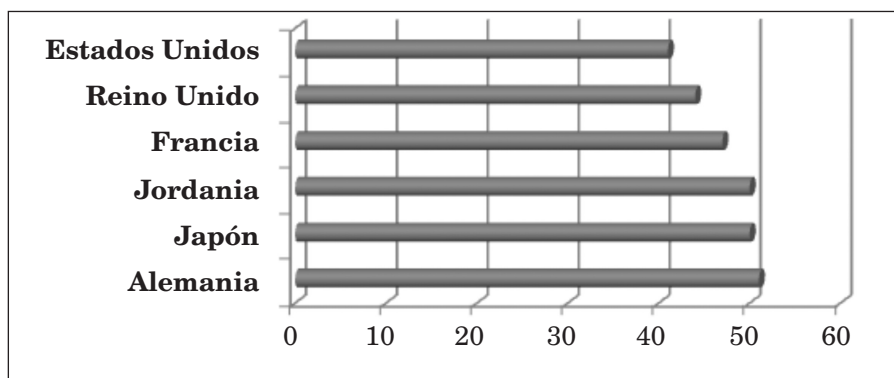
Como se señala en la sección anterior, es probable que la perspectiva de los países en desarrollo se acerque más a la realidad. Aun usando los parámetros tradicionales, este hecho es bastante claro. Al comparar el PIB al tipo de cambio de mercado, Estados Unidos sigue teniendo un PIB dos y media veces mayor que el de China. Si usamos una combinación de parámetros observables —como el proyecto 2025 del Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos—, entonces China da un salto y posee un poco más de la mitad del poder relativo de Estados Unidos.³³ Los parámetros de medición del poder suave también

³³ U. S. National Intelligence Council, *Global Governance 2025*.

confirman esta imagen instantánea. El Chicago Council on Global Affairs ha llevado a cabo encuestas masivas de opinión pública y grupos de enfoque de elites en la cuenca del Pacífico sobre esta misma cuestión.³⁴ Estados Unidos no ha dejado de superar a China con bastante facilidad. Cualquier analista serio tendría que concluir que Estados Unidos sigue siendo más poderoso que la República Popular de China.

En buena medida, las percepciones equivocadas sobre el poder económico se deben a la confusión entre valores y flujo. No cabe duda de que en la última década China acumuló más poder, mientras que Estados Unidos retrocedió en este sentido. Y ahora China está dando más órdenes de lo que Deng Xiaoping habría imaginado una generación atrás. No obstante, hemos de tomar distancia: China está alcanzando a Estados Unidos, pero éste le lleva una ventaja tan enorme que la fase de emparejamiento tardará algún tiempo.

Gráfica 2
Porcentaje de la percepción popular de que China es “la principal potencia económica del mundo”



Fuente: Pew Research Center.

³⁴ Christopher Whitney y David Shambaugh, *Soft Power in Asia: Results of a Multinational Survey of Public Opinion*, Chicago, Chicago Council on Global

Mientras tanto, la discrepancia que persiste entre realidad y percepciones puede resultar costosa para la economía política mundial. En primer lugar, como ha observado Robert Gilpin, la “reputación de poder” es tan importante como el poder mismo.³⁵ Si suficientes actores piensan que la distribución del poder ha cambiado en determinada dirección, entonces esas percepciones pueden construir socialmente esa realidad durante cierto tiempo. De hecho, esas percepciones equivocadas se encuentran en el origen de la gran cantidad de burbujas de precios de los activos que por siglos se han propagado en la economía mundial. En buena medida, las preocupaciones por una burbuja inmobiliaria en la economía china se basan en tales percepciones.

En segundo lugar, las percepciones equivocadas pueden obligar a los países a rehuir o asumir obligaciones inapropiadas. Por ejemplo, se ha solicitado a Estados Unidos que dedique más atención a su papel como proveedor de la divisa de las reservas internacionales. A pesar de estas solicitudes, en el otoño de 2010 la Reserva Federal de aquel país anunció una segunda ronda de 600 000 millones de dólares en flexibilización cuantitativa (*quantitative easing*), conocida coloquialmente como “QE2”.³⁶ La primera ronda de flexibilización cuantitativa causó molestia en Beijing por el temor de que esas medidas erosionaran sus reservas denominadas en dólares.³⁷ La segunda ronda

Affairs, 2008; Thomas Wright, “Implications of the Financial Crisis for Soft Power in Asia”, Chicago Council on Global Affairs/East Asia Institute, noviembre de 2009.

³⁵ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1981.

³⁶ Para un panorama general sobre este asunto, véase B. Eichengreen, *op. cit.*

³⁷ Daniel W. Drezner, “Bad Debts: Assessing China’s Financial Influence in Great Power Politics”, *International Security*, vol. 34, otoño de 2009, pp. 7-45; véase también cable diplomático de Estados Unidos 09BEIJING728, 20 de marzo de 2009, en <http://213.251.145.96/cable/2009/03/09BEIJING728.html> (consultado en enero de 2011).

desencadenó una andanada de críticas aun mayor en el mundo en desarrollo y entre los miembros europeos del G20.³⁸ Ambos grupos de países desconfiaban de los flujos de capital especulativo que salían de Estados Unidos y apreciaban sus respectivas monedas, lo cual empeoraba sus balanzas comerciales. No obstante estas presiones, Estados Unidos se ha centrado casi de manera exclusiva en sus prioridades de política interna.

Por otra parte, Estados Unidos y otros países desarrollados han hecho un llamado a China para que asuma una mayor responsabilidad en relación con la economía mundial. La histeria en torno al poder de China también provoca confusión y enojo al interior de este país. Se está pidiendo a Beijing que acepte una carga que el país no está preparado para resistir. China podrá ser una gran potencia, pero ocupa el lugar 89 en el Índice de Desarrollo Humano 2010 de las Naciones Unidas, atrás de Turkmenistán y República Dominicana (en cambio, Estados Unidos se ubicó en el cuarto sitio).³⁹ Las autoridades chinas saben bien cuáles son sus puntos vulnerables, pero les ha sido difícil explicar estos problemas a otros gobiernos.⁴⁰ Tratar a Beijing como si tuviera más poder del que tiene en realidad alimenta, al mismo tiempo, los desplantes y la inseguridad chinos.

El debilitamiento de la hegemonía estadounidense, sumado al problema de las percepciones, ha permitido que, desde la crisis financiera asiática, sigan creciendo los desequilibrios que originaron la crisis financiera de 2008. Luego de las restricciones impuestas a quienes buscaban la protección del FMI, los go-

³⁸ Chris Giles, Alan Beattie y Christian Oliver, "G20 Shuns U.S. on Trade and Currencies", *Financial Times*, 12 de noviembre de 2010.

³⁹ Datos consultados en <http://hdr.undp.org/en/statistics/>, diciembre de 2010.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, cable diplomático de Estados Unidos 10BEIJING352, 10 de febrero de 2010, en <http://213.251.145.96/cable/2010/02/10BEIJING352.html> (consultado en enero de 2011).

biernos de toda la cuenca del Pacífico gritaron: “¡Nunca más!”. Intencionalmente, estas economías empezaron a acumular considerables reservas en divisas, a fin de no tener necesidad de acudir a las instituciones financieras en futuras crisis. Al seguir ese derrotero, el capital de estos países inundó los mercados de activos anglosajones para adquirir reservas en divisas. Esto dio inicio a lo que Benjamin Bernanke, presidente de la Reserva Federal, llamó una “saturación mundial de ahorros” y otros han llamado “Bretton Woods II”.⁴¹

Los efectos macroeconómicos de Bretton Woods II fueron significativos y reforzaron las tendencias. Los flujos de capital mantuvieron bajas las tasas de interés y altos los precios de los activos en las economías estadounidense, británica e irlandesa. Esto propició una reducción en los ahorros de Estados Unidos y una explosión en el déficit de cuenta corriente. A su vez, el repunte del consumo estadounidense estimuló el crecimiento impulsado por las exportaciones de las economías de la cuenca del Pacífico y las economías exportadoras de energéticos. Los acreedores oficiales de estos países —bancos centrales, fondos soberanos y otros vehículos de inversión gubernamental— compraron más dólares y más activos denominados en dólares. Se incrementaron las adquisiciones extranjeras de letras y valores del Tesoro de Estados Unidos, de valores respaldados por hipotecas de Fannie Mae y Freddie Mac, de bienes inmuebles y acciones. Estas adquisiciones aceleraron el auge de precios de los

⁴¹ Benjamin Bernanke, “The Global Saving Glut and the U. S. Current Account Deficit”, conferencia magistral Sandridge, Virginia Association of Economics, Richmond, Virginia, 10 de marzo de 2005; Niall Ferguson y Moritz Schularick, “Chimerica’ and the Global Asset Market Boom”, en *International Finance*, vol. 10, invierno de 2007, pp. 215-239; Michael Dooley, David Folkerts-Landau y Peter Garber, “An Essay on the Revived Bretton Woods System”, NBER Working Paper núm. W9971, septiembre de 2003; B. Eichengreen, *Globalizing Capital*, Princeton, Princeton University Press, 2008, pp. 210-218.

activos, lo que estimuló más el consumo estadounidense, ahondó el déficit comercial y reforzó el ciclo.

La gran recesión no puso fin a Bretton Woods II.⁴² Si bien las tasas de ahorro de Estados Unidos han aumentado, China y otros países en desarrollo siguen acumulando reservas en dólares. Los efectos en la economía política mundial son perniciosos. Como hace notar John Quiggin, no parece ser una asignación de recursos muy eficiente cuando el dinero de los países en desarrollo, tan necesitados de capital, se traslada apresuradamente al mundo desarrollado, rico en capital.⁴³ Nouriel Roubini y Steven Mihm sostienen que China y otros países superavitarios actuaron como “facilitadores” de la burbuja de precios de los activos en las economías anglosajonas.⁴⁴

Además de la difusión del poder económico, las preferencias en políticas nacionales también dificultarán la coordinación exitosa de políticas. La cuestión de los desequilibrios es polémica porque tradicionalmente los asuntos macroeconómicos se han confinado a la política interna.⁴⁵ No debe sorprendernos, pues, que la historia de la coordinación de políticas macroeconómicas no ocupe un sitio distinguido.⁴⁶ Países como China,

⁴² M. Dooley, D. Folkerts-Landau y P. Garber, “Bretton Woods II Still Defines the International Monetary System”, en *Pacific Economic Review*, vol. 14, agosto de 2009, pp. 297-311.

⁴³ John Quiggin, *Zombie Economics: How Dead Ideas still Walk among Us*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

⁴⁴ Nouriel Roubini y Steven Mihm, *Crisis Economics: A Crash Course in the Future of Finance*, Nueva York, Penguin Press, 2010.

⁴⁵ B. Simmons, *Who Adjusts?*, Princeton, Princeton University Press, 1994; Michael Webb, *The Political Economy of Policy Coordination*, Ithaca, Cornell University Press, 1994; Thomas Willett, “Developments in the Political Economy of Policy Coordination”, en *Open Economies Review*, vol. 10, núm. 2, mayo de 1999, pp. 221-253.

⁴⁶ *Ibid.* Véase también Robert Putnam y Nicholas Bayne, *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.

Estados Unidos y Alemania se muestran extremadamente reuuentes a ajustar sus políticas internas sólo para complacer a socios internacionales.⁴⁷

Por desgracia, la propagación del poder de disuasión en el sistema vuelve más difícil lograr la coordinación de políticas necesaria para poner fin a Bretton Woods II. Se ha encomendado al G20 la tarea de abordar este problema, pero el desempeño de este foro, en 2010, indica que hay profundos escollos en el camino. La falta de acción en el primer semestre de este mismo año hizo que el ministro de Hacienda de Brasil, Guido Mantega, declarara que había estallado una “guerra cambiaria internacional”. Decidió entonces no asistir a la reunión de ministros de Finanzas del G20 y quedarse en Brasilia a supervisar las medidas para imponer controles de capital.⁴⁸ Los participantes de India y Turquía se quejaron del “mínimo común denominador” que prevalece en las propias cumbres.⁴⁹ Los funcionarios estadounidenses se muestran menos entusiastas respecto del G20 y han dado marcha atrás a los planes de archivar el G8. En un editorial de fin de año, *Financial Times* concluyó que “en términos generales, 2010 no fue un buen año para la industria de la gobernanza mundial”,⁵⁰ refiriéndose en específico al G20. En un ensayo reciente publicado en *Foreign Policy* se llega a la conclusión de que “en teoría, los líderes del G20 podrían impulsar la coordinación y la definición de prioridades [en materia

⁴⁷ Véase, por ejemplo, cable diplomático de Estados Unidos 10BEIJING352, 10 de febrero de 2010, en <http://213.251.145.96/cable/2010/02/10BEIJING352.html> (consultado en enero de 2011).

⁴⁸ “How to Stop a Currency War”, *The Economist*, 16 de octubre de 2010; “Mantega to Skip G20 Meeting”, *Dow Jones*, 18 de octubre de 2010.

⁴⁹ A. Beattie, “International Economy: A Display of Disunity”, *Financial Times*, 22 de octubre de 2010.

⁵⁰ “A Bad Year for Global Governance”, *Financial Times*, 29 de diciembre de 2010.

de políticas]. Pero hasta el momento no lo han hecho”.⁵¹ La consultora Eurasia Group calificó la disfunción del G20 como el mayor riesgo geopolítico de 2011.⁵²

Conclusión

En un ensayo aparecido recientemente en *Foreign Affairs*, Leslie Gelb concluye: “Hoy la mayoría de las naciones toca los tambores de su política exterior al ritmo de la economía [...] La mayoría de las naciones en buena medida definen sus intereses en función de la economía y negocian principalmente en términos del poder económico”.⁵³ El uso de la fuerza se ha atrofiado en las relaciones internacionales y los recientes ejercicios militares estadounidenses han generado más costos que beneficios. En este entorno político, el poder económico sólo atraerá mayor interés en los años venideros.

El objetivo de este artículo ha sido desarrollar el concepto de poder económico, detallar sus innumerables facetas y evaluar los efectos en la economía política mundial. Las conclusiones a las que podemos llegar son tentativas, pues el panorama del poder es en extremo inestable. No obstante, podemos delinear algunos temas. Para empezar, el poder económico se ha difundido de las economías desarrolladas a los mercados emergentes. Esta difusión del poder ha aumentado la capacidad disuasoria de las economías BRIC y menoscabado la de Japón y la Unión Europea. Cada vez más países tienen posibilidades de veto en la economía política mundial.

⁵¹ Richard Samans, Klaus Schwab y Marek Malloch-Brown, “Running the World, After the Crash”, en *Foreign Policy*, enero/febrero de 2011.

⁵² Eurasia Group, *Top Risks 2011*, en <http://eurasiagroup.net/item-files/Top%20Risks.pdf>.

⁵³ Leslie H. Gelb, “GDP Now Matters more than Force. A U. S. Foreign Policy for the Age of Economic Power”, en *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre de 2010.

En segundo lugar, en el mundo desarrollado, las percepciones de los cambios en el poder mundial están muy lejos de la realidad. Muchos en Occidente están convencidos de que China ya es la principal economía del mundo, a pesar de la cantidad considerable de datos que demuestran lo contrario. En Estados Unidos, los expertos han dedicado demasiada atención a observar si China puede ejercer una presión económica. En cambio, muchos ciudadanos de mercados emergentes subestiman su propia influencia. Esos errores de percepción han contribuido a una parálisis en materia de políticas y conducido a acuerdos de mínimo común denominador en una amplia gama de asuntos económicos mundiales. Esto ha permitido que en años recientes persistan los desequilibrios en el sistema económico. En vista de la difusión del poder económico será difícil para las actuales estructuras de gobernanza mundial atender estos problemas. Algunos economistas opinan que una combinación de políticas y cambios autónomos en las tasas de ahorro interno hará que el problema de los desequilibrios se resuelva por sí mismo.⁵⁴ Si esto ocurre, entonces se disiparán muchas de las preocupaciones manifestadas en este artículo sobre la difusión del poder económico. Otros analistas sostienen que estos desequilibrios obedecen a fuerzas estructurales más profundas que llevará una década revertir.⁵⁵ De ser así, con el paso del tiempo el poder de compeler será mucho menos importante que el de disuasión. El país que persevere por más tiempo en sus políticas de *statu quo* será la mayor potencia económica y la capacidad de “actuar por cuenta propia” definirá el poder económico en el siglo XXI.⁵⁶

⁵⁴ Martin Feldstein, “The Role of Currency Realignment in Eliminating the U. S. and China Current Account Imbalances”, ponencia presentada en la reunión anual de la American Economic Association, enero de 2011.

⁵⁵ McKinsey Global Institute, *If You've Got It, Spend It: Unleashing the Chinese Consumer*, agosto de 2009.

⁵⁶ Lloyd Gruber, *Ruling the World*, Princeton, Princeton University Press, 2000.