Un nuevo orden mundial necesitado de capital

Implicaciones geopolíticas de una escasez internacional de capital en la década de los noventa

Penelope Hartland-Thunberg

En el artículo que publicamos a continuación [1] Penelope Hartland-Thurberg nos ilustra acerca de las posibles repercusiones geopolíticas en la comunidad internacional ante una eventual escasez de capital en la presente década.

* * *

CRECEN LOS TEMORES DE QUE EL NUEVO ORDEN MUNDIAL de George Bush fracase como resultado de una escasez internacional de capital. En efecto, es altamente probable que la comunidad internacional se encuentre urgida de capital en diversos grados durante el próximo decenio. Pero el meollo del asunto contiene una paradoja fundamental: el Nuevo Orden Mundial se encuentra menos amenazado por lo que puede ocurrir en lo que respecta a la disponibilidad de capital que por las circunstancias que impedirían el que se produjera una escasez de capital. Estas circunstancias incluyen principalmente el fracaso en el desarrollo de las condiciones necesarias para la paz, la prosperidad y la cooperación en el mundo, sobre todo en áreas claves tales como Europa y el Medio Oriente. Las consecuencias serían inestabilidad política en el interior de los países, tensiones políticas entre países y un crecimiento más lento de la economía mundial. Por lo tanto, ya sea que la escasez se materialice o no, sus implicaciones para las relaciones geopolíticas en el escenario mundial son serias y ameritan atención. En el texto que sigue se examina primero la perspectiva del equilibrio de oferta y demanda en los mercados internacionales de capital, y luego las implicaciones geopolíticas de una escasez relativa o una abundancia de capital internacional.

En un sentido económico, una escasez de capital es importante debido al significado que reviste en términos de las tasas de interés y la inflación. La demanda excesiva forzará el ascenso de las tasas de interés efectivo, lo cual modera el crecimiento económico o, si las tasas de interés se mantienen artificialmente bajas a través de política monetaria, conduce a inflación, o a ambos. Desde luego, estas consecuencias son importantes para la perspectiva del crecimiento ecómico y el desarrollo mundiales. Sin embargo, como la naturaleza y la dirección de la demanda excesiva anticipada de capital, las consecuencias de una escasez internacional durante la

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

década de los noventa también revisten importancia para las relaciones geopolíticas.

La evidencia aducida para respaldar la tesis de la escasez de capital se basa en cambios en los flujos internacionales de capital observados por primera vez a fines de los años ochenta y que se espera continuarán durante la mayor parte de los noventa. Estas variaciones implican un cambio en la posición de algunas áreas del mundo que dejarian de ser exportadoras netas de capital para convertirse en importadoras netas (por ejemplo Europa y América Latina). También implican un cambio de una posición de flujos de capital equilibrados (o movimientos netos muy pequeños) a un *status* neto de importación (el Medio Oriente); un cambio de una posición neta de importación a una posición neta de importación aún mayor (Asia, excluyendo Japón), y un cambio de un flujo de exportación neto de tamaño considerable a un excedente de exportación sensiblemente menor (Japón). Es probable que Estados Unidos continúe siendo un gran importador de capital, aunque durante la primera mitad de la década el descenso en la posición neta de importación de Estados Unidos, que comenzó en 1988, puede contrarrestar estos movimientos hasta cierto punto.

Perspectivas de los mercados internacionales de capital: corto plazo

DESDE MEDIADOS DE LOS AÑOS OCHENTA, los mercados internacionales de capital han estado dominados por el brusco cambio en la posición de Estados Unidos, pais que dejó de ser exportador neto de capital para convertirse en importador neto de cantidades sin precedentes de capital extranjero. Si bien antes Estados Unidos solía invertir en el exterior unos pocos miles de millones de dólares más de los que los extranjeros invertian en Estados Unidos, en 1985 dicha posición se invirtió. Entre 1985 y 1990 Estados Unidos importó un promedio anual de casi US$125.000 millones más de capital de lo que exportó.

Los individuos e instituciones extranjeros del mundo entero aumentaron sus compras de activos en dólares. Sin embargo, al hacer un balance, la mayoría de los demás paises compartían la posición de Estados Unidos, eran importadores netos de capital. Sólo un puñado de países exportaba capital. Entre ellos los principales eran Japón, Alemania, Suiza y Kuwait. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), durante la segunda mitad de la década de los ochenta sus exportaciones netas de capital promediaron, respectivamente, US$72.000 millones, US$42.000 millones, US$7.000 millones y US$5.500 millones [1A]. Entre otros países que exportaban montos menores se contaban los Países Bajos, Bélgica, Corea y Suráfrica. Pese a deficiencias en la información es evidente que Estados Unidos acaparó el mercado de capital internacional porque, por buenas o malas razones, se consideró que tenía una mayor capacidad crediticia que sus competidores.

Según la evidencia de que se dispone en la actualidad, parece probable que Estados Unidos continúe como importador neto de capital durante la década de los noventa y que afrontará una competencia cada vez mayor en lo que respecta a su demanda de capital extranjero. Es probable que se presenten aumentos de demanda en áreas tradicionalmente importadoras, como Asia, América Latina y el Medio Oriente, así como cambio de áreas tradicionalmente exportadoras a la lista de importadores netos, sobre todo en Europa.

Los economistas por lo general coinciden en pensar que si Estados Unidos quiere eliminar su dependencia del capital extranjero tendrá que reducir drásticamente el déficit presupuestal del gobierno (federal, estatal y local combinados). Con el fin de convertir a Estados Unidos en un país autosuficiente en materia de capital es preciso aumentar el ahorro nacional, recientemente el ahorro de individuos y empresas en el sector privado se ha visto cada vez más contrarrestado por un ahorro negativo (gasto excesivo) por parte del sector público. Incluso a fines de los años ochenta, cuando disminuyó el déficit federal, esta situación fue contrarrestada por un superávit presupuestal en declive en los niveles estatal y local, lo cual tuvo como consecuencia el que el gasto gubernamental permaneciera constante en —2 por ciento del Producto Nacional Bruto (PNB) [2]. Una reciente investigación emprendida por el Banco de la Reserva Federal de Nueva York concluye que, incluso si se equilibra el presupuesto para 1995, el flujo neto de capital a Estados Unidos persistiría hasta finales de la década pese a la tasa en descenso. Inclusive si la tasa de ahorro nacional aumentara en 5 puntos porcentuales (como participación en el PIB) hacia mediados del decenio, ya sea mediante una disminución en el déficit público o un aumento en el ahorro privado (una posibilidad que parece muy poco factible), la dependencia del capital extranjero continuaría hasta final del siglo [3]. En otras palabras, incluso sobre la base de presunciones muy optimistas sobre los requerimientos para créditos del sector público en los años noventa. Estados Unidos seguirá dependiendo del capital extranjero; las cantidades dependerán de la tasa de ahorro nacional [4] y de las inversiones internas privadas.

1 / Washington Quartely, otoño 1991.

1A / La información sobre flujos internacionales de capital es ambigua y poco confiable. Es difícil de medir estadísticamente debido a su mangitud, a las variaciones en los tipos de cambio, al deseo de sigilo por parte de muchos prestatarios o prestamistas y a que las técnicas estadísticas empleadas en numerosos países dejan mucho que desear. Como consecuencia de los errores y omisiones resultantes, los datos del FMI muestran que los pagos agregados de capital internacional superan los ingresos, lo cual no puede suceder a nivel mundial. Las cifras citadas en el texto tan sólo deben verse como cálculos aproximados de magnitud, inclusive en lo que respecta a Estados Unidos y a otros países en desarrollo. Debe observarse que la dirección consistente de los errores fomenta un sesgo hacia el pesimismo en los datos del FMI.

2 / Banco de la Reserva Federal de Boston, *New England Economic Review*, septiembre-octubre 1990, p. 44.

3 / Ethan S. Harris y Charles Steindel, "The Decline in U.S. Savings and Its Implications for Economic Growth", Banco de la Reserva Federal de Nueva York. *Quarterly Review* 15, No. 3-44 (Winter 1991), p. 14.

4 / Es interesante observar que en la mayoría de los países industrializados el ahorro privado (como porcentaje del PNB) es relativamente constantes con los cambios en el ahorro corporativo que va en dirección contraria a los cambios en los ahorros personales. "Savings Trends and Behavior in OECD Countries", *OECD Working Paper No. 67* (Paris, 1989).

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, la competencia por capital internacional que confrontaba Estados Unidos se redujo debido a que varios competidores potenciales fueron percibidos como riesgos crediticios relativamente pobres en comparación con Estados Unidos. La experiencia que muchos acreedores habían tenido con numerosos países en desarrollo severamente endeudados había sido tan desastrosa que prácticamente no había nuevos fondos disponibles. Como consecuencia, los países en desarrollo como grupo se convirtieron en exportadores netos de capital, a medida que los pagos de interés y amortización excedían los flujos de capital fresco. Además, el esfuerzo concertado de la Comunidad Europea de liberar el flujo de bienes, servicios, personas y capital en toda la Comunidad (se esperaba que en 1992 pero desde una perspectiva realista a finales del siglo), sólo comenzó a llamar la atención de los inversionistas a finales de la década. Cuando lo hizo, el capital internacional se volcó cada vez más hacia Europa. De forma semejante, la atracción de los "pequeños tigres" de Asia (Tailandia, Malasia, Indonesia) creció hasta alcanzar proporciones de bonanza sólo a finales del decenio, al igual que la bonanza de inversiones japonesas.

Entre tanto el Medio Oriente se destacaba como un área deficitaria en capital. Pese a la percepción generalizada en contra, los principales exportadores de petróleo de la región aumentaron rápidamente sus gastos en el exterior luego de los incrementos en el precio del petróleo, pero se demoraron en reducir los gastos cuando cayeron los precios. Sólo Kuwait y los Emiratos Arabes Unidos (EAU) sostuvieron las exportaciones netas de capital todos los años durante los últimos cinco de la década de los ochenta [5]. Los países comunistas como grupo fueron importadores de capital, siendo China el principal importador. Desde luego, "los más pobres entre los pobres", es decir la mayor parte del mundo en desarrollo, importaron poco capital.

Aunque no es inminente una escasez mundial de capital, es posible que los mercados internacionales de capital se restrinjan cada vez más en la década de los noventa. En el futuro inmediato (es decir durante los próximos doce o quince meses) es posible que la demanda sea lenta: dos factores explican las perspectivas a corto plazo. En primer lugar, el crecimiento económico relativamente bajo en los países industrializados, consecuencia de la recesión de Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña y Australia, y las políticas monetarias restringidas en Europa y Japón seguirán afectando la inversión hasta el año próximo. El crecimiento lento en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se refleja en menos exportaciones de los países en desarrollo, con el resultado de que incluso las tasas de crecimiento de las economías en proceso de rápida industrialización de Asia están relativamente deprimidas.

5 / Robert Mabro, "Surplus Economies: Middle East Oil Producers", *International Economic Insight* 2 (Marzo/abril 1991), p. 4.

En segundo lugar, aunque el total de requerimientos de capital implícito en la conversión de Europa Oriental de un sistema de planificación central y propiedad gubernamental a uno de libre mercado privado y en el aumento de su productividad hasta alcanzar los niveles de Occidente es inmenso, es preciso reemplazar algunas instituciones legales y funcionales básicas y algunas prácticas antes de que pueda darse la recuperación. La revisión de leyes en una democracia y la alteración de funciones como las prácticas bancarias y las definiciones de contabilidad inevitablemente toman tiempo. Los cambios institucionales esenciales se encuentran actualmente en curso, aunque en diferentes grados en cada país, pero tomará más tiempo para que las prácticas cambien efectivamente y para que los inversionistas consideren que una región tiene capacidad crediticia.

De forma similar, el total de requerimientos de capital implícito en la restauración de las economías de Kuwait e Irak a sus niveles de preguerra es enorme. Lo mismo sucede con los requerimientos implícitos en inclusive tasas de crecimiento moderadas y niveles de vida de aumento lento en muchos países pobres del Medio Oriente. Sólo en Kuwait es probable que se realice progreso considerable en el próximo par de años. Mientras tanto, como la amenaza de la inestabilidad política disuade a los inversionistas extranjeros privados, los costos relacionados con la guerra en el área del Golfo seguirán lo suficientemente altos como para que la región registre un déficit de capital durante al menos la primera mitad del decenio.

Perspectiva para los mercados internacionales de capital: largo plazo

Es probable que la actividad económica mundial se acelere aproximadamente hacia fines de 1992 y, con ella, la demanda mundial de capital. Aunque lo más factible es que el crecimiento de Estados Unidos se acerque al final de la lista de países de la OCDE, su dependencia de Estados Unidos del capital internacional aumentará debido a requerimientos de financiación gubernamental y bajas tasas de ahorro privado. Hasta mediados de la década, la recuperación de Estados Unidos estará retardada por el alto nivel de la deuda corporativa y personal, por la capacidad excesiva de los sectores financieros, por la enorme carga de los edificios comerciales vacíos en el mercado de finca raíz, y por la política empresarial de inventarios "justo a tiempo". En el sector público se retardará por las restricciones sobre los gobiernos estatales y locales, forzados a reducir los gastos, y por la necesidad del gobierno federal de financiar asuntos no contemplados dentro del presupuesto, como el rescate de ahorros y préstamos (que agregará a sus requerimientos crediticios pero no ofrecerá ningún estímulo fiscal), la guerra, la recesión y demás. De otra parte, los bajos déficits vaticinados por el acuerdo de presupuesto de 1990 se basaron en varias presunciones optimistas que probablemente no se cumplirán. Todo esto sugiere que el desempleo sólo cederá moderadamente más tarde en la década, que los ahorros del sector privado seguirán estando sustancialmente por debajo de sus niveles de los años setenta y que las tasas de interés relativamente altas y el exceso de capacidad en lenta disminución deprimirán la inversión privada hasta mediados del de-

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

cenio. El único sector boyante en la perspectiva económica de Estados Unidos para toda la década de los noventa será el de las industrias de exportación, las cuales se beneficiarán del crecimiento más vigoroso en el resto del mundo. La inversión privada deberá recuperarse hacia 1995, resultando en un mayor flujo de capital en la segunda mitad de la década.

Europa se tornará cada vez más activa a medida que el programa de EC'92 se aproxime a su conclusión el próximo siglo, tanto aumentando la inversión extranjera aprovechando el hecho de que las empresas norteamericanas, japonesas y asiáticas intentan beneficiarse de posiciones dentro de la Comunidad, como aumentando el consumo y la inversión en la nueva Alemania, que convertirá a la República Federal en motor del crecimiento de Europa.

Así mismo, a medida que se complete la consolidación de instituciones en Europa Oriental y a medida que los programas de capacitación se vuelvan cada vez más efectivos en el área, Polonia, Checoslovaquia y Hungría ofrecerán oportunidades cada vez más atractivas para los inversionistas extranjeros. La fecha en que la URSS pueda atraer inversión extranjera dependerá del momento en que se resuelva su crisis política y en que sus facciones internas en pugna acuerden qué tipo de sistema económico remplazará el caos actual. El potencial del país para absorber capital extranjero más tarde en la década es significativo. Mientras tanto el Banco Europeo para Reconstrucción y Fomento (BERF), que comenzó a funcionar el 15 de abril de 1991, tendrá una capacidad cada vez mayor de brindar financiación al área y de encontrar proyectos merecedores de apoyo. Si bien la transferencia anual de capital del Banco hasta el final de la década quizá no supere los mil o dos mil millones de dólares, es probable que sus actividades alienten y apoyen (a través de investigación de mercado, inversiones conjuntas y demás) la inversión en el área por parte de otros inversionistas de Europa Oriental, Europa Occidental y el resto del mundo. A medida que avance la década es probable que la capacidad crediticia de Europa mejore notoriamente y que su habilidad para absorber capital interncional se expanda.

Desde luego, la cantidad de inversión de capital que atraiga el Este dependerá enormemente de los sucesos que ocurran en el interior de la Unión Soviética. El derramamiento de sangre en la URSS, con o sin un retorno a un régimen autoritario centralizado, deprimiría la inversión en Europa del Este y probablemente también en Europa Occidental. De otra parte, el aumento en gastos de defensa que provocaría una tal eventualidad compensaría hasta cierto grado las consecuencias recesionarias. No debe olvidarse que el Nuevo Orden Mundial asume que la guerra fría no retornará, pero esta presunción todavía no ha sido probada con certeza.

Si durante los años noventa Europa Oriental inicia exitosamente y progresa en la transición a la libre empresa privada y al sistema de mercado mientras la URSS no es capaz de hacerlo (o viceversa), los mercados internacionales de capital seguirían restringidos, aunque la escasez de capital no sería tan aguda como si ambos sectores del Este estuvieran compitiendo por capital. Las estimaciones sobre la cantiad de capital occidental "requerido" son casi tan variadas como las personas que las hacen. En 1991, año en que el "goteo" de capital occidental a Europa Oriental apenas estaba comenzando, se ha calculado entre US$15.000 millones y US$20.000 millones (sin incluir la antigua Alemania Oriental). Parece razonable asumir que, a medida que avance la transición, esa suma aumentará en un 50 por ciento o más, una cantidad significativa cuando se combina con otras fuentes potenciales de demanda. Además se ha calculado que en 1991 el gobierno alemán gastará aproximadamente US$80.000 millones en el sector oriental, una cifra abrumadora que sugiere la magnitud de la tarea que todos estos países están emprendiendo.

El que el Medio Oriente siga siendo un área deficiente en capital durante la década dependerá sobre todo del curso de los precios del petróleo, que en el pasado ha sido muy difícil de predecir. Un consenso de observadores informados vaticina una restricción de los mercados petroleros durante toda la década de los noventa, aunque la magnitud de la restricción depende de varios factores. Los pronósticos del FMI asumen que el consumo mundial de petróleo aumentará entre el uno y el dos por ciento anual, que los precios reales del petróleo permanecerán relativamente constantes hasta mediados de la década (a medida que se reanude la producción en Kuwait y en Irak se reducirá la del resto de la región) y que luego aumentarán en cerca de un tres por ciento anual. Si se asume un pequeño déficit de cuenta corriente para Irak (con fondos provistos principalmente por instituciones internacionales), déficits más grandes para Irán y Arabia Saudita y un equilibrio burdo para Kuwait después de mediados de la década, implica en el mejor de los casos sólo un superávit insignificante de capital en la región en la segunda mitad de los noventa. Más aún, a medida que Irán se vuelva a unir a la comunidad mundial y emprenda la reconstrucción después de su decenio de guerra y destrucción, las oportunidades que brinda la inversión extranjera podrían ser magníficas. La demanda de Arabia Saudita de armas y construcción industrial probablemente se acentuará; ciertamente toda el área parece adicta a las armas que por lo menos los chinos y los norcoreanos están dispuestos a proporcionar [6]. Parece probable que el compromiso adquirido por Arabia Saudita (y de los otros países del Consejo de Cooperación del Golfo) con estos países en la región y en otras partes que apoyaron su esfuerzo de guerra, junto con su interés en mantener moderados los precios del petróleo, aseguren que la balanza de pagos saudita registre escaso superávit para realizar inversiones en otros lugares. Además, si los sucesos políticos en el seno de Irak parecen favorables para inversionistas extranjeros, el capital estatal y privado podría dirigirse a ese país en montos considerables. Todos los países productores de petróleo en la región (y en otras partes) están buscando expandir o mejorar sus instalaciones de producción y refinamiento, ambas operaciones con utilización muy intensiva de capital. En breve, desde una perspectiva actual, es poco probable que el Medio Oriente se convierta en proveedor neto de montos significativos de capital durante los años noventa, y en cambio sí podría absorber una buena cantidad.

6/ *Far Eastern Economic Review*, mayo 23 de 1991 p. 16.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

En contraste con las otras fuentes tradicionales de capital, parece probable que sólo Japón siga siendo un exportador neto de capital importante durante los años noventa. No obstante, el patrón de las exportaciones de capital de Japón ha ido cambiando, y es probable que dichos cambios persistan durante la próxima década. Otros países asiáticos, como Taiwan, Singapur y Corea, probablemente exportarán más capital a medida que avance el decenio; así mismo los países de rápido crecimiento ahorrarán más a medida que aumenten sus ingresos y podrán proveer una porción mayor de sus propios requerimientos de capital a medida que se aproxima el próximo siglo.

Hasta fines de la década de los ochenta la demanda japonesa de activos norteamericanos parecía insaciable, de hecho, en Estados Unidos se repetía con frecuencia la pregunta retórica complaciente, "¿dónde más van a colocar su dinero?". La respuesta se dio en 1990, aunque el cambio comenzó a gestarse el año anterior. Una bonanza inversionista interna hizo que las inversiones fijas internas privadas de Japón como porcentaje del PNB aumentaran tres puntos porcentuales entre 1988 y 1990, mientras que las exportaciones de capital se redujeron en cerca del 40%. Al propio tiempo, el crecimiento económico de Asia del Este, así como la inminencia de EC'92, le confirieron mayor atractivo a la inversión en esas áreas que en Estados Unidos. El resultado fue una desinversión por parte de los japoneses en valores estadounidenses al comienzo de la década y una disminución en las adquisiciones de finca raíz en Estados Unidos.

Las perspectivas para los noventa son controvertidas sólo en lo que respecta al tamaño de las disponibilidades de capital internacional de Japón, no con relación a la mayor diversificación de sus destinos geográficos. La mayor atracción de rendimientos potenciales en Europa y Asia seguirá fortaleciéndose debido a las preocupaciones que experimenta Japón frente al proteccionismo en Norteamérica y al deseo de recuperar el tiempo perdido invirtiendo en Europa. Aunque hasta el momento las industrias japonesas se han mostrado sumamente cautelosas en cuanto a invertir en Europa Oriental, han seguido muy de cerca los sucesos en esa parte del mundo. Cuando consideren que el momento es propicio estarán preparados para invertir. Esto no quiere decir que las instituciones y las empresas japonesas probablemente se retiren de la actividad inversionista en Estados Unidos, sin embargo es posible que el volumen anual sea significativamente más bajo que el promedio registrado a mediados de la década de los ochenta.

Existen razones para esperar que los flujos de capital neto de Japón declinen en volumen durante la década. Las tendencias demográficas indican que la escasez de trabajadores que últimamente ha afectado a la industria japonesa persistirá, lo cual estimulará una alta inversión en Japón en equipos y técnicas que no requieran mucha mano de obra. Además el ahorro personal en Japón ha estado declinando a largo plazo, una tendencia que se acentuará como resultado de las tendencias demográficas. Más aún, los cambios institucionales que actualmente se realizan en el sector financiero del país, al aumentar el nivel de las tasas de interás internas hasta niveles internacionales, disminuirán el atractivo de prestar en el exterior.

Entre los competidores por el capital internacional japonés, además de los países en proceso de industrialización de Asia, los países de Europa Occidental y Oriental y Estados Unidos (probablemente en ese orden de capacidad crediticia según la percepción japonesa), estarán China y algunos países latinoamericanos. La inversión extranjera total en la República Popular China seguirá siendo débil hasta que la instalación en Beijing de un régimen que nuevamente fomente la reforma económica. Eso quizá no ocurra hasta el siglo XXI. Mientras tanto regímenes con una orientación reciente hacia el mercado en México, Chile, Venezuela y posiblemente Argentina y Brasil ofrecerán oportunidades cada vez más atractivas para los inversionistas extranjeros. Israel, que tiene una pretensión moral sobre los fondos de inversión de los judíos y las instituciones judías del mundo entero, se encuentra abrumado por un flujo de inmigrantes soviéticos y anticipa requerimientos de US$20.000 millones en préstamos del exterior durante los próximos cinco años. Y es probable que incluso Vietnam y el resto de Indochina busquen capital en el mercado internacional en los años noventa. Sin embargo, fuera de unos pocos países selectos, el capital privado estará prácticamente fuera del alcance del mundo en desarrollo.

Las demandas de fondos de asistencia públicos y de las facilidades ofrecidas por las instituciones financieras internacionales, el Grupo del Banco Mundial —el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y sus organismos asociados— y el FMI están aumentando, al igual que las propuestas para la creación de nuevas instituciones o facilidades dentro o independientes de las ya existentes. El Consejo de Cooperación del Golfo (que incluye a Arabia Saudita, Omán, Qatar, Bahrein, Kuwait y los Emiratos Arabes Unidos) ya estableció su propio programa de desarrollo de US$10.000 millones para ayudarle a los países afectados por la guerra y a otros defensores del esfuerzo de la Guerra del Golfo, y está urgiendo a los países en desarrollo para que contribuyan. El BIRF sólo tiene un capital de US$12.400 millone suministrado por 39 países industrializados, pero su presidente espera que sus actividades estimularán, con el efecto multiplicador, más de US$100.000 millones en nuevo capital público y privado para Europa Oriental y la URSS. El gobierno Bush propuso una iniciativa para las Américas de cinco años, cuyo valor asciende a US$1.500 millones, urgiendo a Japón y a la CE participar en calidad de socios iguales, de nuevo con la esperanza de que el plan estimule la inversión privada en el área. El Banco Mundial está buscando un incremento de US$1.300 millones en el capital de su subsidiaria del sector privado, la Corporación Financiera Internacional. Aunque hacia fines de los años ochenta tanto el BIRF como el FMI se convirtieron en receptores netos de fondos debido a que los reembolsos superaban los nuevos préstamos, sus actividades de prestamistas han comenzado a aumentar últimamente, sobre todo con destino a Europa Oriental. De hecho, en un informe de abril de 1991, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) manifestaba su preocupación ante la posibilidad de que las nuevas demandas de Europa Oriental y el Golfo drenaran fondos de Asia y aumentaran el costo del capital destinado a la región. Las actividades crediticias del BAD también se han ido reduciendo y es probable que las restricciones de presu-

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

puesto impuestas a sus donantes resulten en que los recursos del BAD no experimenten un crecimiento real durante la primera mitad de la década de los noventa [7]. Mientras tanto los británicos han estado tratando de conseguir apoyo internacional para un plan conocido como los "Términos de Trinidad", tendiente a aliviar la carga de la deuda de los países en desarrollo más pobres mediante la cancelación de sus deusas con gobiernos acreedores.

En conjunto, estos planes, esperanzas y ruegos descansan sobre una base reducida de disponibilidad de capital en comparación con los días de abundancia de la década de los setenta. Muchos se desilusionarán y descubrirán que los costos son altos. El potencial de inflación mundial es significativo, a medida que todas las regiones del mundo pugnan por consumir e invertir más de lo que el mundo en su totalidad está produciendo; el Bundesbank, el Banco de Japón y la Junta de la Reserva Federal tendrán el trabajo preparado.

Implicaciones geopolíticas

RESULTA UTIL ESPECULAR ACERCA DE LOS FACTORES que podrían evitar una escasez mundial de capital. Esta expectativa se basa grandemente en la conversión de Europa al *status* de importador neto de capital, lo cual depende a su vez de un flujo creciente de fondos, públicos y privados, hacia Europa Oriental y la Unión Soviética desde Europa Occidental y el resto del mundo. También se basa en la presunción de que los precios del petróleo seguirán siendo moderados. El influjo de capital no se desarrollará en grado significativo si la estabilidad política en el Este se considera precaria o si los costos crecientes en dicha región le restan atractivo a los cálculos finales. Cualquiera de estas posibilidades constituiría una mala noticia. La inversión se desincentivaría ante el peligro de la inestabilidad política que probablemente sobrevendría de la defensa hecha por una facción interna fuerte de la independencia política. Una inestabilidad semejante perjudicaría la configuración de políticas económicas nacionales (por ejemplo en la URSS y en Checoslovaquia). Además la retención extensiva de la propiedad gubernamental de las empresas también retrasaría la formulación de nuevas políticas con una orientación de mercado. Ninguna de estas posibilidades terminaría con la inversión, pero sí retrasaría y disminuiría el flujo de capital y la recuperación de las economías de Europa Oriental.

El solo hecho de que el término "balkanización" haya ingresado al vocabulario de Occidente sugiere que el peligro de la fragmentación política tiene precedentes históricos fuertes en Europa Oriental. Al ceder el autoritarismo pueden renacer fuerzas nacionalistas largamente reprimidas que conduzcan a la creación de estados soberanos demasiado pequeños para constituirse en entidades económicas viables.

La fuerza de las facciones políticas internas liberales y conservadoras varía de un país a otro. Además unas u otras pueden debilitarse, agitarse dividirse o recombinarse como sucedió hace poco en la URSS y en Hungría. La inversión disminuye a medida que aumenta la incertidumbre.

El principal interrogante que plantea Europa Oriental yace en el grado de paciencia política que pueda soportar la ciudadanía a la luz de la austeridad y el desempleo que temporalmente tienen que acompañar la dolorosa experiencia de cambiar de una economía planificada y grandemente subsidiada a una basada en la iniciativa privada, las utilidades y la posibilidad de una bancarrota. En esencia, se trata del cambio de una sociedad segura y sin riesgos a un entorno que ofrece la oportunidad de mejoramiento individual pero corriendo un riesgo relativamente alto. Mientras más severo y prolongado sea el período de austeridad, mayores probabilidades habrá de que el entusiasmo que suscita el nuevo sistema se debilite y comience a parecer más confortable el antiguo sistema [8]. Es posible que un dirigente de discurso claro y populista que sostenga que puede resolver los problemas de desempleo y niveles de vida sin medidas de austeridad tenga una gran acogida [9]. Sin embargo, esta es la solución latinoamericana que con frecuencia ha redundado en regímenes autoritarios y en hiperinflación y deterioro económico generalizado, a medida que los países pugnan en vano por consumir más de lo que producen.

El peligro que representa el no tener suficiente paciencia para seguir el curso hacia una nueva sociedad se acentuará si la Comunidad Europea se muestra reacia a admitir exportaciones del Este a su mercado protegido. En este aspecto, las políticas agrícolas de la CE revisten especial importancia debido al importante papel que desempeña la agricultura en las economías de Polonia y Hungría, así como en Rumania, Bulgaria y Albania. Hasta el momento la Comunidad no ha dado señales positivas como respuesta a las solicitudes del Este de aceptar algún tipo de membresía asociada. Si persiste la reticencia de la CE es posible que la inversión de capital en el Este se retrase seriamente.

La inestabilidad política en Europa Oriental y/o en la URSS, ya sea como resultado de causas económicas o políticas, probablemente conduciría a mayores gastos de defensa tanto en el Este como en Occidente. En el Este los gastos de defensa podrían convertirse en herramienta de la política económica (para ayudar a solucionar problemas de empleo) y de la política de seguridad (para ayudar a mantener el régimen existente en el poder). En Europa Occidental provendría de la percepción de peligro en las fronteras orientales. En cualquiera de los casos, los gastos de defensa probablemente retardarían el flujo de recursos de inversión a Europa Oriental a medida que declinaran las tasas de ahorro nacionales.

7 / *Financial Times* (Londres), abril 24 de 1991, p. 4; *Far Eastern Economic Review*, abril 25 de 1991, p. 51.

8 / Véase "Old Regime Comforts Many East Germans", *Financial Times* (Londres), mayo 24 de 1991, p. 3.

9 / En Polonia, después de apenas unos seis meses de austeridad tras el cambio a un sistema de mercado, una cantidad asombrosa de polacos votaron por un empresario canadiense (para presidente) que estaba prometiendo esas maravillas.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

El crecimiento lento y la austeridad prolongada en Europa Oriental y la URSS sin duda vendrían acompañados de un aumento en la migración de Este a Occidente, tanto legal como ilegal. Desde el desplome de la cortina de hierro los miembros de la Comunidad Europea sienten alarma ante el peligro de un flujo creciente de trabajadores extranjeros en busca de empleo en la CE y ante la disensión política y el resentimiento interno en Occidente que podría generar esta situación. Como resultado, la meta que se impuso EC'92 en el sentido de permitir el libre flujo de trabajo dentro de la Comunidad será mucho más difícil de llevar a la práctica. Así mismo, el potencial de inmigración constituye un factor importante en la reticencia de la CE a admitir a países de Europa Oriental en calidad de miembros asociados.

El solo capital extranjero no puede asegurar en esta década la transformación exitosa de Europa Oriental y la URSS en economías en crecimiento con un nivel de vida cada vez más alto, porque los requerimientos de capital trascienden las capacidades de Occidente. Sin embargo un flujo creciente de inversión extranjera puede fomentar la esperanza y sostener la confianza del Este, alentando a la ciudadanía a aguantar el sacrificio y el trabajo duro indispensables para la transformación. Además el capital occidental no puede compensar la fragmentación política o geográfica en el área, la negativa de la CE de abrir sus mercados, el no establecimiento de instituciones que provean las bases de una economía de mercado exitosa, o la falta de voluntad de la mayoría de sostener los niveles de vida en descenso y soportar las grandes inseguridades inherentes a los primeros años del proceso de transformación.

Por lo tanto, si Europa no se convierte en importador neto de capital durante la década de los noventa, es posible que las consecuencias entrañen una mayor inestabilidad política en toda el área. El Nuevo Orden Mundial, con sus esperanzas de paz, justicia y prosperidad, podría fracasar. En lo que respecta a Europa Oriental, es posible que la oportunidad perdida fuera irremplazable. Si gran parte de Europa Oriental o de la URSS siguiera la opción latinoamericana, se quedarían todavía más rezagadas con respecto a Occidente, dificultando con ello la tarea de igualarse. Si se produce una diáspora de europeos del Este y se concentra en Europa Occidental, podría retrasar o impedir la culminación de EC'92. Además podría desviar la atención de Europa de temas más amplios y mundiales, optando por dedicarse exclusivamente a asuntos eurocéntricos. El mundo habría perdido una oportunidad de crecimiento y concordia sin paralelo en el siglo.

La posibilidad de una escasez mundial de capital en los años noventa también podría prevenirse mediante el desarrollo de una exportación neta de capital voluminosa y sostenida desde el Medio Oriente. Lo más probable es que una eventualidad semejante ocurriría como resultado de un gran aumento en el precio real del petróleo (por ejemplo, más de US$30 por barril en precios actuales). El precio del petróleo sólo se sostendría si el régimen de Arabia Saudita emprendiera un cambio significativo en su política de precios petroleros a largo plazo. Desde comienzos de los años setenta los sauditas han insistido en una política de precios petroleros moderados con el fin de evitar el estímulo a las políticas de conservación y desarrollo de sustitutos que inducen los altos precios reales del petróleo. Las reservas petrolíferas sauditas son tan inmensas que una política de precios como la mencionada eleva al máximo sus ingresos agregados. Aunque es factible que la Casa de Saud cambie de política de precios temporalmente por razones políticas, parece improbable que se decida una política de altos precios petroleros sostenidos mientras siga detentando el poder.

Cualquier cambio sostenido implicaría el remplazo de la familia real por un régimen decidido a elevar al máximo los ingresos petroleros actuales, y no en el largo plazo. Un régimen semejante probablemente tendría metas geopolíticas distintas a las de la familia Saud. Si el nuevo régimen representara un grupo árabe radical, es posible que quisiera ingresos petroleros más altos con el fin de contribuir con el bienestar y el desarrollo económico de los estados árabes más pobres, prepararse para la eventualidad de guerra (incluyendo armamentos nucleares y misiles) contra enemigos externos, combatir la subversión, la propaganda y el espionaje en el exterior, o cualquier combinación de las anteriores. El mapa geopolítico del mundo se vería profundamente alterado, las tasas de crecimiento de los países importadores de petróleo se desplomarían, al menos temporalmente; los efectos sobre Europa del Este podrían ser desastrosos; incluso con precios petroleros en el rango moderado, los europeos del Este han estado tratando de encontrar la moneda convertible que ahora requieren para sus importaciones de petróleo de la URSS. La URSS se beneficiaría, pero a menos que la dirigencia de ese país se hubiera comprometido a emprender una reforma económica, es muy posible que los ingresos adicionales de divisas acabarían despilfarrándose.

Si los altos precios del petróleo (por encima de US$30 por barril en precios de 1991) se sostuvieran durante varios años, muy probablemente echarían al traste el Nuevo Orden Mundial. El resentimiento que suscitaría en los países importadores de petróleo cualquier régimen que instituyera ese tipo de política sería muy fuerte, y habría un peligro muy grande de que estallara otro conflicto armado en el Golfo. De hecho, esta amenaza probablemente haría reflexionar a cualquier régimen que contemplara un cambio de política de precios semejante.

Si bien desde un punto de vista racional parece improbable una política sostenida de altos precios petroleros en el Medio Oriente, las numerosas enemistades de larga data que azotan la región persisten; su compromiso con la violencia y la retribución parece haberse alterado muy poco. El resentimiento entre los acaudalados y los desposeídos seguramente se acentuará como consecuencia de la política adoptada por los estados ricos del Golfo de ayudar únicamente a quienes les brindaron apoyo durante la guerra. Mientras Saddam Hussein siga en el poder persistirá la inestabilidad política y, si Irán organiza su remplazo por alguno de sus partidarios, la cooperación incipiente entre Irán y Arabia Saudita se convertiría en competencia. No puede descartarse ni un golpe en Arabia Saudita, ni la posibilidad de un aumento de precios de petroléo.

La posibilidad de una escasez mundial de capital también podría prevenirse si las oportunidades en Asia dejan de ser atractivas. Una vez más, la causa más probable de tal eventualidad es política; las causas económicas potenciales no tienen probabilidades altas. Por ejemplo, un aumento fuerte

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

en los precios reales del petróleo durante la primera mitad de la década tendría ese efecto, pero los países consumidores tienen bastante experiencia en cómo reaccionar con éxito ante los altos precios reales del petróleo. Además Asia es productor de petróleo y, por tanto, se beneficiaría un poco de los precios más altos. Si bien los altos precios petroleros temporales reducirían el volumen del comercio mundial y lo reorientarían, la fuerza competitiva de las economías asiáticas implica que sufrirían menos que otras partes del mundo. La inversión, salvo en los países productores de petróleo, declinaría, y la escasez mundial de capital por lo menos se pospondría, aunque no tanto como resultado de la reducción de la demanda de capital en Asia que como consecuencia de su declinación en las demás regiones.

No es claro si un colapso en el mercado norteamericano para las exportaciones asiáticas bastaría para reducir el crecimiento y demanda asiáticos de capital internacional. Si los cambios de políticas en Japón fomentaran un importante aumento en el consumo interno, tanto Japón como el resto de la Cuenca del Pacífico podrían seguir prosperando y el crecimiento en el sureste asiático podría continuar, aunque a un ritmo más lento. Sin embargo un cambio tan drástico en la política japonesa parece improbable, aunque no imposible.

El colapso en la demanda norteamericana de productos asiáticos podría presentarse como resultado de la adopción de un proteccionismo virulento en Estados Unidos. Tal eventualidad afectaría el comercio mundial en conjunto y podría eliminar efectivamente la posibilidad, no sólo de una escasez mundial de capital, sino del papel de Estados Unidos como líder mundial. El Nuevo Orden Mundial no tendría nunguna posibilidad de supervivencia.

La inversión en el sur y el este de Asia podría verse deprimida por los desarrollos políticos del área, tal vez bajo la forma de nuevas amenazas chinas o soviéticas contra la estabilidad de la región. Es probable que una política de represión militar por parte de la República Popular China en Hong Kong (para reprimir la presunta subversión) o un ataque contra Taiwan (debido a una declaración de independencia) fueran muy desestabilizantes porque, correcta o incorrectamente, se considerarían parte de una política expansionista china. El retorno de un régimen autoritario en la Unión Soviética, sobre todo si redundara en una mayor influencia soviética en Indochina, también sería amenazante. Nada de esto parece representar un peligro para Asia en la década de los noventa. La fuente de inestabilidad política más probable parece surgir de la península de Corea, en donde un líder anciano en el Norte acabará por ceder su lugar a otro. Los sucesos en Corea del Norte después de Kim Il Sung son imposibles de predecir, pero abundan los rumores sobre armamentos nucleares. Una Corea del Norte con armamento nuclear bajo Kim o su sucesor sería muy desestabilizante, no sólo para el área sino para el mundo entero.

En breve, una escasez de capital en el sentido definido anteriormente reflejaría reconstrucción y desarrollo existosos en partes del mundo casi no beneficiados por crecimiento económico desde la Segunda Guerra Mundial. Como tal deberá acogerse con beneplácito. Las altas tasas de interés implícitas asignarían capital privado a los países con mayor capacidad crediticia; la ayuda externa bilateral y multilateral aseguraría el que países de mayor riesgo percibido no quedaran excluidos.

Podría haber peligros aterradores de inflación. Las presiones ejercidas sobre los gobiernos para que brinden más ayuda a países, grupos e instituciones que requieren dicha asistencia podrían resultar imposibles de resistir. Aumentarían los esfuerzos para ampliar la capacidad de las instituciones multinacionales para ofrecer ayuda a los más pobres entre los pobres y a las economías emergentes. Sin embargo en cualquier año los recursos del mundo son limitados; el mundo no puede consumir e invertir más de lo que produce. La inflación mundial redistribuiría el ingreso hacia las clases más acaudaladas, con lo cual los pobres se empobrecerían todavía más y aumentaría la inestabilidad política en todo el mundo.

Los peligros inflacionarios podrían ser manejados mediante políticas monetarias y fiscales apropiadas. Esto no sería de ninguna manera fácil, pero tampoco es imposible. Sin embargo, si la demanda mundial de recursos llegara a superar fuertemente los aumentos en la producción mundial —ya sea o no debido a la mala administración de políticas en un área importante— es posible que se presentaran recriminaciones amargas en torno a las políticas. Estados Unidos de seguro sería acusado de competir ("injustamente" sería implícito, si no explícito) con democracias jóvenes que pugnan valientemente por cambiar su forma de actuar frente a un gigante codicioso y recalcitrante.

Para Estados Unidos una escasez mundial de capital en los años noventa implica que los bienes, servicios y compañías norteamericanas en todo el mundo tendrían que afrontar una competencia más fuerte. El comercio seguirá los flujos de capital; por lo tanto, aunque las exportaciones norteamericanas se beneficiarán del crecimieto en Asia y en Europa Oriental, las exportaciones de Japón y Europa Occidental (respectivamente) se beneficiarán más. Un crecimiento más rápido en Europa y Japón implica que el liderazgo económico de Estados Unidos disminuirá constantemente. No es inconcebible que la economía japonesa pudiera igualar a la economía de Estados Unidos en tamaño a comienzos del siglo. Para el siglo XXI Estados Unidos podría ser un líder mundial —in líder mundial o el segundo en la competencia.

Implicaciones para el Nuevo Orden Mundial y para Estados Unidos

EN RESUMEN, EL NUEVO ORDEN MUNDIAL ha sido definido como la responsabilidad compartida de la posguerra fría. El presidente George Bush lo definió más certeramente en un discurso pronunciado en Alabama en abril de 1991. Se refirió a su visión de nuevas formas de conseguir la paz y la prosperidad en el mundo con base en "una responsabilidad impuesta por nuestros éxitos". Basó sus esperanzas en compromisos compartidos por naciones grandes y pequeñas con cuatro principios: acuerdo pacífico de disputas; solidaridad contra la agresión; arsenales reducidos y controlados, y tratamiento justo de todas las personas. Aprovechó la ocasión para advertir que

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

en un mundo interdependiente "ninguna nación industrializada puede seguir siendo buen miembro de la comunidad mundial sin asumir su parte justa de la responsabilidad en cuanto a la paz y la seguridad".

No obstante el liderazgo del Nuevo Orden Mundial sigue siendo ambiguo. Estados Unidos ha asumido el liderazgo a falta de otros candidatos, al igual que sucedió en la Guerra del Golfo. El poderio militar de Estados Unidos y su compromiso con los acuerdos internacionales fueron puestos a prueba en esa guerra (aunque algunos dudarían de la certeza de esta afirmación). A diferencia de su habilidad de liderazgo en el dominio militar, por ejemplo, la capacidad de Estados Unidos de sentar un ejemplo en el campo económico se ha visto perjudicada por un decenio de excesos económicos. No sólo carece Estados Unidos de los recursos necesarios para apoyar su visión del Nuevo Orden Mundial, sino que está compitiendo por estos recursos con las naciones mismas que quiere ayudar. Estados Unidos busca dirigir mediante la exhortación, pero con poca o ninguna influencia. Sus prioridades geopolíticas no son necesariamente las mismas de Europa y Japón, para los cuales el "compartir responsabilidades" equivale a "compartir las cargas". En Europa y Japón muchas personas resienten lo que consideran una exigencia norteamericana de que respondan por iniciativas norteamericanas sobre las cuales no tienen nada que decir. Las disputas en torno a las prioridades están caldeándose; la resolución de la repartición de las cargas versus la repartición de las responsabilidades no parece próxima. En gran parte, esta resolución aguarda una definición tanto de Japón como de Europa en cuanto a su papel en el mundo de la posguerra fría y en cuanto a si dicho papel debería ser regional o mundial. En el pasado cada uno se ha contentado con confinar su papel mundial al comercio internacional, dejando el liderazgo en las decisiones geopolíticas a los Estados Unidos. Ahora se les está pidiendo que diluyan su búsqueda de utilidades en aras de los intereses más amplios de paz mundial y estabilidad política. La ambigüedad de sus respuestas ante la Guerra del Golfo indica que todavía no están comprometidos con un papel mundial.

Nunca había existido una oportunidad tan grande de forjar una armonía constructiva en las relaciones geopolíticas desde la primera guerra mundial, cuando las agudas diferencias ideológicas comenzaron a configurar por primera vez el mundo. Hoy en día el grado de consenso en torno a los principios de una economía de mercado, democracia y pluralismo es realmente asombroso, y ha sido acogido no sólo por las democracias industrializadas sino por la mayor parte del mundo en desarrollo y los antiguos estados centralizados, unipartidistas y autoritarios. Este consenso se fue desarrollando durante los años ochenta a medida que el fracaso del comunismo fue reconocido por sus practicantes y a medida que el rápido crecimiento de las economías asiáticas con base en exportaciones, la mayoría de las cuales aseguraba sin justificación ser mercado libre, atraía la atención en las economías cerradas de sustitución de importaciones de la mayor parte del mundo en desarrollo. La impresionante victoria de la coalición de las Naciones Unidas en la Guerra del Golfo sirvió para consolidar el consenso. Ese consenso alentó a los países industrializados a creer que las economías de mercado incipientes merecían ayuda financiera.

Así como las oportunidades contenidas en este nuevo consenso son inmensas, también lo son los peligros. Los términos *democracia y mecanismo de mercado* están siendo utilizados por los ciudadanos de sistemas que están fracasando como un conjuro, con frecuencia sin entender bien qué hay en juego o qué sacrificios serán necesarios para hacer el cambio al sistema recientemente acogido. Existe el peligro de que el amuleto sea desechado tan rápidamente como se acogió.

La principal contribución que podría hacer Estados Unidos durante los años noventa para el éxito del Nuevo Orden Mundial está en fortalecer su propia economía. Sólo aumentando la productividad de sus propios recursos podrá elevar una vez más sus propios niveles de vida, eliminar su dependencia del capital exterior y generar los recursos necesarios para apoyar su política exterior mediante el ejemplo en vez de la exhortación. Si la promesa del Nuevo Orden Mundial no se materializa, la culpa recaerá en gran medida en los Estados Unidos.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org