



Ángel Rodríguez García, Jorge Turmo Arnal y Óscar Vara Crespo
Departamento de Análisis Económico: Teoría e Historia. Universidad Autónoma de Madrid.

EL EFECTO DE LOS DESEQUILIBRIOS ECONÓMICOS GLOBALES EN LA ESTRATEGIA MILITAR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y CHINA.

Los desequilibrios de la Balanza por Cuenta Corriente y Financiera de los Estados Unidos con respecto a China se han incrementado en los últimos años, pero no son sostenibles en el medio y largo plazo. La inevitable corrección de esos desequilibrios, junto con el cambio de rumbo del patrón de crecimiento de la economía china, conducirán a cambios sustanciales en la estrategia militar de los Estados Unidos en todo el mundo y más en concreto en sus relaciones con China.

Conflictos Estados Unidos, China, crisis financiera, desequilibrios globales, presupuesto de defensa, Asia-Pacífico, estrategia militar

The deficit of the US Current Account has increased considerably from the beginning of the century and China has made a major contribution to this deficit due to its export-driven growth process. The deficit is unsustainable in the medium and long run and the Chinese economy is beginning to change its pattern. As a consequence the military strategy of the United States will undergo major changes that will affect the balance of power with China.

United States, China, financial crisis, global disequilibrium, defense budget, Asia-Pacific, military strategy

EL EFECTO DE LOS DESEQUILIBRIOS ECONÓMICOS GLOBALES EN LA ESTRATEGIA MILITAR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y CHINA.

1. Introducción.

El 31 de Mayo de 2013, el Gobierno español aprobó la “Nueva Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido” que es el documento clave que regirá las políticas en esta área los próximos años. Entre los múltiples aspectos que abarca, vamos a centrarnos en la postura estratégica de los Estados Unidos en los próximos años. Siguiendo a Mario Laborie Iglesias:¹

“La ESN determina las tendencias de cambio que sufre un mundo considerado multipolar. Las transferencias de poder entre Estados, las transformaciones en el mundo árabe, la mayor interdependencia o la adopción de una nueva postura estratégica por Estados Unidos, son algunas de ellas”

Nuestro trabajo se enmarca en el análisis de las tendencias de cambio que afectan a la Seguridad Nacional, y más concretamente en la adopción de una nueva postura estratégica por Estados Unidos. Las decisiones al respecto se adoptarán en Washington, pero nosotros tenemos la necesidad de anticiparlas, en la medida de lo posible, esas decisiones para poder actuar en consecuencia. A lo largo de nuestro trabajo, pondremos de manifiesto como determinados factores van a condicionar y guiar parte de los cambios en la postura estratégica de los Estados Unidos.

Es un lugar común, pero no por ello menos cierto, afirmar que el potencial militar de un país depende del nivel de su economía. Hay excepciones, como el caso de Corea del Norte, que dedica una parte desorbitadamente elevada de su Producto Interior Bruto a gastos militares por decisión del gobierno; pero, en general, existe una correlación positiva entre los valores del Producto Interior Bruto y el gasto militar.² Por tanto, un análisis del potencial de crecimiento del Producto Interior Bruto en los años venideros

1 Laborie Iglesias, M. (2013) “La Estrategia de Seguridad Nacional” *Documento de Análisis* nº 34, IIEE. Página 2.

2 El Instituto Internacional de Investigación por la paz de Estocolmo (SIPRI en siglas inglesas) proporciona información detallada sobre el porcentaje del PIB que representa el gasto militar por años y países.

puede ser un primer acercamiento a la evolución del gasto militar y a la posible influencia en las orientaciones estratégicas de un país como los Estados Unidos. Ese análisis tiene un considerable grado de incertidumbre, dado que se trata de pronósticos que la realidad de los últimos años ha desmentido, pero sí es una primera vía de análisis.

En nuestro trabajo, vamos a analizar el balance de fuerzas entre Estados Unidos y China. Después de la desaparición de la URSS, el equilibrio estratégico bipolar ha sido sustituido por una situación en la que el predominio de los Estados Unidos es indiscutible, pero no hegemónico; y por tanto es contestado de forma implícita por una serie de potencias, entre las que destaca, por su peso demográfico y económico, China. El relativo estancamiento económico de Japón y la pérdida de peso de Rusia con respecto a lo que fue la URSS, unido a la reducida presencia de la India, han llevado a los analistas a estudiar el balance de fuerzas entre ambos. Desde la perspectiva que nos ocupa, los cambios en ese balance de fuerzas llevarán a introducir modificaciones en la estrategia de los Estados Unidos.

Para estudiar esos cambios, en lugar de fijarnos en la evolución previsible del Producto Interior Bruto de China y los Estados Unidos, partimos de un tema de gran actualidad en la literatura de Economía Internacional en nuestros días: los llamados Desequilibrios Globales. Mostramos que su estudio detallado es de gran interés y aporta mucho al tema que nos ocupa. Eso es así porque permite anticipar la evolución de algunas de las magnitudes macroeconómicas de ambos países y sus efectos sobre el gasto militar y su composición.

En la segunda parte del artículo, repasamos la estrategia de ambos ejércitos y las principales cifras al respecto de las Fuerzas Armadas de ambos países para mostrar la considerable diferencia que existe entre ellas todavía hoy, y cómo responden a dos modelos distintos, con debilidades y fortalezas diferentes. En la parte tercera, explicamos qué son y por qué se generan los Desequilibrios Globales, los datos y su evolución desde principios de siglo más las previsiones de los expertos al respecto. Después analizamos las relaciones entre la economía de China y de los Estados Unidos como consecuencia de esos desequilibrios, y por qué no son sostenibles. Finalmente, abordamos el estudio de los principales cambios que se van a dar en la economía de China en los próximos años y cómo influirán en los Desequilibrios Globales, y en consecuencia en el poderío militar de uno y otro país a medio plazo. Al hacerlo, ponemos de manifiesto que el diferencial de poderío militar de Estados Unidos con respecto a China se va a reducir, influyendo en la estrategia militar del primero, como ya está empezando a suceder. Exponemos para terminar nuestras conclusiones, y las líneas de análisis que se abren de cara al futuro.

2. Las Fuerzas Armadas en China y en Estados Unidos.

Para poder analizar si las proyecciones de gasto militar en ambos países son coherentes con sus estrategias de defensa y con las previsiones macroeconómicas, es necesario que nos detengamos en el análisis de la situación actual desde ambos puntos de vista. En este apartado trazaremos una panorámica general de la relación geoestratégica entre ambas potencias, deteniéndonos en algunos de sus últimos desarrollos, y a analizaremos la situación actual del gasto militar; no solo en términos absolutos, sino también relativos, lo que nos dará alguna pista acerca del tipo de estructura militar que tienen ambas potencias desde el punto de vista del gasto. De su estudio y su evolución en el tiempo pueden obtenerse conclusiones sobre los aspectos cuantitativos y cualitativos relevantes, por cuanto su modificación, de acuerdo con lo que explicaremos en los puntos 3 y 4, implica cambios sustanciales en la estrategia global de ambas potencias.

Desde 2011, la administración Obama ha dado pasos significativos y lanzado señales claras de que la región Asia-Pacífico constituye el nuevo gran espacio de interés estratégico para EEUU³. La línea central de trabajo es el “re-equilibrio” en las relaciones económicas, toda vez que la recuperación económica norteamericana debe basarse en su capacidad exportadora a esa región, que ya se constituye como el primer mercado de consumo del mundo. En paralelo, EEUU está trabajando también en la forma de proporcionar seguridad a la región, reforzando sus alianzas tanto con sus socios tradicionales, Japón, Corea del Sur o Australia, como con nuevas potencias emergentes, India fundamentalmente. Esta política está levantando bastantes suspicacias en China⁴, debido a que mantiene disputas territoriales más o menos importantes con varios de estos países. Hay que tener en cuenta que las zonas de interés estratégico comunes para ambas potencias son básicamente los mares de China Oriental y Meridional, que bañan las costas de los tres principales aliados de EEUU en la zona, Filipinas, Taiwán y Japón.

Dejando de lado el tradicional enfrentamiento sobre Taiwán, en el Mar de China Oriental, las disputas territoriales enfrentan a Japón con China por la posesión de unas islas inhabitables equidistantes de la costa china a la Okinawa. Según el informe al Congreso (Lawrence 2013: 22), el interés de EEUU reside únicamente cumplir con el Tratado de Cooperación y Seguridad Mutuas, que incluye todas las áreas bajo administración japonesa.

3 Clinton, H., “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, Noviembre 2011. En www.foreignpolicy.com/node/1002667

4 Lawrence, S. (2013) “US-China Relations: Policy Issues”, *CRS Report for Congress*, June 14, página 6

En Mar de China Meridional, la presión proviene de las reclamaciones de los diferentes países ribereños sobre unas aguas bajo las que supuestamente existen reservas de petróleo y gas, así como grandes caladeros. Pero, más allá de lo que constituiría un conflicto regional, lo que preocupa a EEUU es el hecho de que esta zona es, en estos momentos, la primera vía comercial mundial. Lo que, en la jerga estratégica de Washington, se define como un *global commons*, además de una de las principales rutas marítimas de la *Navy*.

Todos estos aspectos han llevado a la reflexión, por parte de EEUU y sus aliados, respecto a si su capacidad operativa en la zona es suficiente como para contrarrestar el imparable auge geoestratégico y geopolítico de China. Fruto de esas reflexiones es el concepto de *Air-Sea Battle* (ASB), que ha empezado a debatirse en los medios especializados y académicos. El intervalo que hay entre un análisis teórico y un plan estratégico a veces es demasiado tenue, y en este sentido todavía es pronto para poder saber si realmente estamos ante un cambio de fondo en la estrategia global de EEUU o ante un simple análisis de escenarios. En cualquier caso, las necesidades armamentísticas y logísticas que se desprenden de estos análisis exceden con mucho la capacidad actual de las fuerzas norteamericanas desplegadas en aquella zona.

El concepto *ASB* es una actualización del *ALB* (*Air Land Battle*) desarrollado para el teatro de operaciones centroeuropeo durante los años 70. En este caso, el objetivo genérico sería contrarrestar las estrategias del tipo *anti-access/area denial A2/AD*, aunque a nadie se le escapa que es bajo el que se engloba el pensamiento táctico y estratégico del Ejército de Liberación de China. La estrategia *A2/AD* la define del Departamento de Defensa (2013) como la capacidad para impedir que las fuerzas aliadas accedan al escenario del conflicto (*anti-access*), o que operen con facilidad en zonas donde no se les puede denegar el acceso (*area denial*). Esto implica un cambio conceptual radical para el modo en que han operado en sus despliegues las fuerzas estadounidenses en el último medio siglo. En general, han dispuesto de bases seguras en el terreno y libre acceso a las aguas territorial de las zonas de conflicto, desde las cuales aclimatar a los efectivos desplegados y preparar los objetivos con total seguridad. La estrategia *A2/AD* impediría un despliegue de estas características, con la particularidad de que en el teatro de operaciones del Pacífico Occidental no hay bases seguras y que la base operativa del despliegue la tendrían que realizar de forma conjunta la Armada y la Fuerza Aérea. El *ASB*, conceptualmente, tiene como objetivo asegurar que las fuerzas estadounidenses dispongan de libertad de acción dentro del teatro de operaciones del Pacífico Occidental.⁵

⁵ La base conceptual de estos análisis es contestada también en EEUU. Amitai Etzioni llama la atención del público norteamericano sobre estos preparativos en “Who Authorized Preparations for War with China?”. El objetivo del trabajo es poner de manifiesto que el Pentágono ha iniciado la preparación de la ese escenario sin que haya tenido la suficiente repercusión en los medios y en las Cámaras de Representantes.

Los costes de la adopción efectiva de esta estrategia son imposibles de evaluar a fecha de hoy, entre otras cuestiones porque las previsiones del Departamento de Defensa son documentos clasificados (2013). Pero en Van Tol *et alia* (2010), detallan algunas de las necesidades operativas de este despliegue, que nos permiten hacernos una idea del tipo de esfuerzo presupuestario que supondría para el gobierno federal. Más allá de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos de las fuerzas navales y aéreas, a través de una mayor coordinación y evitando solapamientos. Son dos tipos de actuaciones las que habría que acometer con horizontes temporales y repercusión presupuestaria muy distintos. A corto plazo, lo más inmediato es proceder a la mejora de las instalaciones militares norteamericanas que están dentro del alcance de los sistemas chinos, así como a la acumulación de todo tipo de suministros; tanto en las bases como en las unidades de la *Navy* desplegadas en la zona. El impacto presupuestario de estas medidas, aunque elevado, podría en principio ser incluso asumido en el contexto actual. Sin embargo, estas medidas no serían suficientes para contrarrestar de forma efectiva el A2/AD. Para ello, se necesitaría nuevos sistemas de armas, que o bien están en fase de desarrollo o bien aún por desarrollar: en cualquier caso, no es previsible que estén disponibles antes de mediados de la próxima década⁶. Estamos hablando de bombarderos no tripulados con base en portaaviones, bombardeos de baja visibilidad y de más largo alcance que los actuales, vehículos submarinos no tripulados, nuevos sensores de inteligencia aérea y submarina, sistemas capaces de colocar campos de minas submarinos desde plataformas aéreas, nuevos tipos de medidas antisubmarinas⁷. El desarrollo de un proyecto semejante, que en definitiva concedería a Estados Unidos la capacidad de atacar objetivos en el interior de China, requiere grandes inversiones centradas en el desarrollo tecnológico de nuevos sistemas de armas. Inversiones que, dado el actual contexto macroeconómico, no podrían llevarse a cabo a corto -ni previsiblemente a largo plazo-, de no producirse importantes cambios en el presupuesto federal, habida cuenta que el presupuesto del Departamento de Defensa se ha reducido un 21% desde 2010. Mientras, China basa su estrategia en sistemas de armas sofisticados, pero de bajo coste, con el fin de mantener el control sobre sus aguas territoriales y servir de contrapeso al conjunto de bases norteamericanas que rodean sus -hasta ahora- principales zonas de interés, los mares Oriental y Meridional de China. La estrategia A2/AD (*anti-access/anti-denial capabilities*), tiene como objetivo disuadir a Estados Unidos de intervenir en esta área de influencia, debido al elevado coste material y humano, siempre con un reducido coste para China. Con estos planteamientos estratégicos, y dada la situación actual y previsiblemente futura de ambas economías, China puede permitirse un crecimiento mucho más rápido que EEUU en el desarrollo

6 Van Tol, J., *et alia* (2010) *AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, CSBA, <http://www.csbaonline.org/publications/2010/05/airsea-battle-concept/> página 114.

7 Van Tol, J., *et alia* (2010) *AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, CSBA, <http://www.csbaonline.org/publications/2010/05/airsea-battle-concept/>, página 83.

y despliegue de su capacidad de disuasión en las zonas de tensión territorial antes mencionadas.

En cualquier caso, queda fuera de este trabajo realizar un análisis detallado de la capacidad estratégica que pueden desplegar en el Pacífico y en el Índico. Sí queremos analizar, en cambio, la repercusión de los escenarios macroeconómicos en la relación de fuerzas entre ambos países, si podrán mantener el estatus quo actual, o si, llegado el caso, podrán afrontar las estrategias que acabamos de ver desde el punto de vista presupuestario. Y para ello, debemos a continuación cuantificar el esfuerzo estratégico que están realizando desde el punto de vista económico.

Podemos comenzar con la evolución de la cifra de gastos militares sobre el PIB, como representativa del esfuerzo que el país realiza en este campo. Según cifras del Instituto Internacional de Investigación por la paz de Estocolmo, el gasto militar en China en porcentaje del PIB osciló entre el 1,8% y el 2,2% de 1998 a 2002, en torno al 2,1% entre 2003 y 2007 y en torno al 2% entre 2008 y 2012. El gasto militar de Estados Unidos en porcentaje del PIB se incrementó del 3,1% al 3,4% de 1998 a 2002, del 3,7% al 4% entre 2003 y 2007 y del 4,4% al 4,7% entre 2008 y 2012. Según *World Military Strength Comparison*⁸ el presupuesto militar de Estados Unidos en 2012 era de 689.000 millones de dólares, mientras que el de China era de 129.000 millones. Los ejércitos de ambos países tienen en torno a los tres millones de efectivos, aunque en el de Estados Unidos la mitad son activos y la otra mitad está en la reserva. En China los militares activos son dos millones doscientos mil y el resto se clasifican como reservistas.

Estos datos muestran que el ejército de Estados Unidos utiliza una parte proporcionalmente más grande del Producto Interior Bruto, además creciente, mientras que en China no es así. El matiz imprescindible es que, dado que la economía China ha venido creciendo a tasas cercanas al 10% durante veinte años, y la de los Estados Unidos a una tasa media del 3%, el peso absoluto del gasto militar en China ha crecido también bastante. Las cifras del gasto militar actual muestran que es cinco veces superior en los Estados Unidos con respecto a China. Pero deben ser analizadas con cautela, porque la asignación de partidas al gasto militar está muy clara en Estados Unidos, mientras que en China la clasificación que se hace puede enmascarar como gasto civil el que realmente es militar. Aún contando con ese detalle, el gasto militar norteamericano es bastante superior y determina el balance de fuerzas que hay entre un país y el otro.

Los datos nos dicen también que el ejército activo de China es superior en número al de los Estados Unidos, es decir: es más intensivo en el factor trabajo. A cambio, el segundo es mucho más intensivo en el factor capital porque gasta mucho más en relación a los soldados activos, los que mayor gasto generan. Según datos del *Office*

8 Global Firepower, con datos de la CIA, el SIPRI y otras fuentes.

of Management and Budget del gobierno de los Estados Unidos, el gasto por cada componente de las Fuerzas Armadas en dólares pasó de 50.000 en 1980 a 350.000 en 2010. Eso refleja el grado de tecnología, bienes de capital, que utiliza cada soldado del ejército norteamericano. Mientras China ha basado su fuerza militar sobre todo -aunque no exclusivamente- en el número de efectivos, Estados Unidos lo ha hecho mejorando sustancialmente su equipo de combate. Los datos del *World Military Strength Comparison* muestran, por ejemplo, que la aviación norteamericana triplica a la de China y tiene seis veces más helicópteros, mientras que el número de tanques está equilibrado y la marina china dispone de más barcos, pero de menor envergadura y menos dotados. Además, Washington está poniendo en marcha un gran número de aviones no tripulados, muchos más de los que dispone Pekín. En su conjunto, lo que dicen los datos es que el ejército de los Estados Unidos dispone de una fuerza de combate mucho más potente, como corresponde a la mayor potencia -aunque no dominante- en el panorama mundial.

Sin embargo, existen análisis que advierten sobre la menor efectividad del aumento del gasto ese país, desde el punto de vista estratégico, respecto a lo que el análisis de las grandes cifras sugiere⁹. Entre 1998 y 2010, el presupuesto conjunto de defensa aumentó un 108% en términos reales, mientras que el número de personal apto para el servicio se mantuvo estable. Sin embargo, según este análisis, el número de aeronaves de la Fuerza Aérea se redujo en cerca de 1000 unidades, y su vida media aumentó de 19,6 a 24,4 años. La Armada redujo su flota en cerca de 60 unidades. Harrison concluye que las fuerzas armadas norteamericanas están más mermadas, más obsoletas y más caras que hace 15 años. La explicación reside en el aumento de los costes por compensaciones de todo tipo (incluidos cuidados médicos) al personal militar por las campañas de Iraq y Afganistán.

En esta situación, el planteamiento inicial del proyecto ASB por parte de EEUU necesariamente pasa porque el *gap* de capital e innovación entre ambas fuerzas armadas aumente de forma suficiente como para que China lo considere un elemento suficientemente disuasorio. La cuestión clave para nuestro análisis es si Washington está en condiciones de abordar este esfuerzo de carácter eminentemente económico con éxito, teniendo en cuenta que ampliar ese *gap* supone que la inversión estadounidense en tecnología de defensa debe crecer significativamente más que la china. Y, como hemos visto, esto supone que las necesidades presupuestarias deberían aumentar, no disminuir de la forma en que lo han hecho en los últimos años. Pero, y este es el punto crítico, *tendría que hacerlo frente a un país que es su principal acreedor exterior*. Como vamos a mostrar en la última parte de este trabajo, en estos momentos el gobierno chino tiene margen financiero suficiente para alterar de forma drástica las condiciones de financiación del Tesoro Norteamericano y, por tanto, los recursos que puede

9 Harrison, T., “Defense Cuts Conundrum: Weighing the Hard Choices Ahead”, 2013. <http://www.csbaonline.org/2013/09/29/defense-cuts-conundrum-weighing-the-hard-choices-ahead/>

dedicar a aumentar de forma significativa esa diferencia.

3. Los desequilibrios globales: significado y consecuencias sobre las relaciones económicas entre Estados Unidos y China.

3.1 Datos comparativos.

En primer lugar, presentamos una tabla en la que aparecen datos demográficos y económicos de Estados Unidos y China entre 2000 y 2012 (2008 en el caso de la Balanza por Cuenta Corriente) para comparar los grandes cambios que se están produciendo.

Cuadro 1. Población, producción y Balanza por Cuenta Corriente de Estados Unidos y China entre 2000 y 2012. (*)

| AÑO | Población de los EE.UU | Población de China | PIB EE.UU | PIB China | Cuenta corriente. EE.UU | Cuenta corriente. China |
|------|------------------------|--------------------|-----------|-----------|-------------------------|-------------------------|
| 2000 | 284 | 1.280 | 9.898 | 1.200 | -416 | 20,5 |
| 2005 | 298 | 1.318 | 12.564 | 2.260 | -745 | 132 |
| 2012 | 317 | 1.377 | 15.684 | 8.230 | -677* | 420* |

Fuente: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Elaboración propia.

Los datos de población se expresan en millones de personas, los del Producto Interior Bruto y los Déficit o Superávit de la Balanza por Cuenta Corriente en miles de millones de Dólares. (*) Los datos de la Cuenta Corriente corresponden a 2008, que es el último año con cifras homologables.

La primera cuestión relevante es el acercamiento entre los datos del PIB de ambos países en este período. Las estimaciones difieren; pero es evidente que, si las tendencias de crecimiento del PIB se mantienen, China alcanzará a los Estados Unidos. Después de más de 20 años creciendo a tasas en torno y superiores al 10%, lo que implica que su tamaño se dobla cada 7-8 años, el crecimiento del PIB en China fue del 9,6% en 2008, el 9,2% en 2009, el 10,4% en 2010 y el 9,3% en 2011. Parece por tanto que el país asiático ha conseguido salir indemne de los efectos en la economía real de la crisis financiera que estalló en los Estados Unidos en Septiembre de 2008 y que se ha contagiado a la gran mayoría de economías desarrolladas. Como los otros grandes países emergentes, Brasil, India y Rusia, China ha tirado de la economía mundial durante estos años tan difíciles. En 2012 el incremento del PIB ha sido “sólo” del 7,8%, lo que ha dado lugar a un amplio debate acerca de si se enfrenta a dificultades estructurales o se trata de una desaceleración pasajera. El debate supera los términos académicos, dada la importancia sistémica que la economía china ha alcanzado. Esta circunstancia tiene una gran

incidencia en nuestro trabajo, como mostraremos en la parte 4.

En segundo lugar, el cuadro muestra cómo el Déficit por Cuenta Corriente de los Estados Unidos ha ido creciendo a lo largo del período y, más importante aún, que simultáneamente el Superávit por Cuenta Corriente de China aumentaba. Las razones y el futuro de este hecho, lo que se llaman Desequilibrios Globales, las explicamos enseguida. El último dato relevante es que, en el año 2000, las tenencias chinas de Bonos del Tesoro de los Estados Unidos eran de 97.000 millones de dólares, mientras que en 2012 alcanzaron los 1.160 miles de millones. Como aclaramos a continuación, hay una relación entre la posición de la Balanza por Cuenta Corriente de ambos países y esa inversión de fondos chinos en Bonos del Tesoro de los Estados Unidos. Esa relación y su evolución tienen una gran influencia en las estrategias militares futuras de ambos países.

3.2 Qué son los Desequilibrios Globales.

En economía, la forma más usual de analizar la posición internacional de un país es a través de la Balanza de Pagos. Es un instrumento contable que agrega todas las transacciones, de todos los tipos, entre los agentes que residen en un país determinado y agentes que residen en todos los demás países del mundo. Si se dispone de suficiente información, puede construirse la Balanza de Pagos de todo un conjunto de países, como la Unión Europea, con respecto al resto del mundo. Al ser un instrumento contable el saldo final de la Balanza de Pagos de un país al término del ejercicio, ha de ser cero, por lo que se deben analizar con detalle sus componentes. Aunque éstos se puede subdividir mucho si se dispone de información, la partición básica se realiza entre la Balanza por Cuenta Corriente, la Balanza de Capital y la Balanza Financiera.

La primera agrupa las entradas y salidas de dinero por las importaciones y exportaciones de bienes, por los servicios prestados a agentes de otros países (como el turismo), por las rentas que los españoles obtenemos en el extranjero y viceversa y las transferencias corrientes, como las que realizan los inmigrantes que viven en España a sus países. La Balanza de Capital agrupa el dinero que entra o sale del país en forma de transferencias de capital, como los fondos que nos llegan del presupuesto comunitario, o lo que aportamos a la OTAN en nuestra condición de miembro de la organización. Finalmente, la Balanza Financiera agrupa las inversiones que los extranjeros hacen en nuestro país y las que los españoles realizamos en otros países. Todas estas balanzas parciales pueden tener un saldo final negativo o positivo al final de cada año, pero el saldo global de la Balanza de Pagos es cero. Por tanto, los saldos de unas han de cancelarse con los de las otras.

Salvo excepciones, las balanzas cuantitativamente más importantes son las de bienes (también llamada Balanza Comercial) y la financiera, que recoge los flujos de inversión. Si la primera tiene un signo positivo, la segunda ha de tenerlo negativo, y viceversa; suponiendo que los valores de las otras balanzas son menores y podemos obviarlos. El

ejemplo español es muy claro. Nuestro déficit de balanza comercial creció de forma continua desde que se implantó el Euro hasta 2008, cuando llegó a unos niveles que suponían el 10% del PIB. La única manera de poder comprar más de lo que vendíamos año tras año era atraer flujos financieros del exterior, en general préstamos e inversiones. De esa manera nuestra balanza financiera ha sido muy positiva durante todo ese tiempo, pero eso reflejaba nuestras necesidades de financiación, circunstancia que no ha tenido efectos muy positivos, como estamos comprobando en la actualidad.

Al estallar la crisis se puso en marcha un proceso opuesto: no podíamos obtener financiación exterior para comprar más de lo que vendíamos. Como consecuencia, las importaciones comenzaron a caer. A fecha de hoy la Balanza Comercial está prácticamente equilibrada, y en algunos rubros tenemos saldos que ya son positivos, mientras el saldo positivo de la Balanza Financiera también se ha reducido muchísimo. Una de las lecciones que se deriva de esta crisis es que depender en exceso de la financiación exterior para mantener un nivel de gasto elevado tiene riesgos considerables, porque si la financiación exterior se reduce o anula, tenemos que reducir de forma proporcional nuestros gastos sin apenas margen de maniobra.

Es prácticamente imposible que la Balanza Comercial y la Financiera estén siempre en equilibrio. Pero los desequilibrios de reducida cuantía en relación al PIB no generan ningún riesgo para el país, porque pueden revertirse con facilidad. El problema son los que resultan mayores en relación al PIB de cada país. Desde el punto de vista de la Macroeconomía Internacional, y dado que la interrelación económica entre los países es bastante grande, la preocupación se centra en lo que se denominan *Desequilibrios Globales*. No hay una definición única y que suscite el consenso sobre lo que es y lo que implica un desequilibrio global, pero podemos tomar como punto de partida la propuesta por Bracke *et al*, que los define como: ¹⁰

“Posiciones exteriores de economías consideradas sistémicas que reflejan distorsiones o implican riesgos para la economía global”.

Que un país como España, que no es una economía sistémica, tenga un gran desequilibrio en la Balanza Comercial, y como consecuencia otro simétrico en la Balanza Financiera, nos afecta exclusivamente a nosotros pero no tiene efectos externos significativos sobre otros países con los que tenemos relaciones económicas. Pero si eso ocurre en economías como la de Estados Unidos, China o Japón, los desequilibrios entrañan riesgos para muchas otras economías. Por eso se clasifican como *globales*. En realidad el riesgo no es tanto el desequilibrio, sino lo que puede ocurrir si su existencia ha de corregirse con gran rapidez, sin dar tiempo a las economías a adaptarse, lo que puede generar efectos disruptivos.

¹⁰ Bracke et al (2008), “A Framework for Assessing Global Imbalances” *ECB Occasional Paper Series*, no. 78. Página 5.

Ya desde antes del estallido de la crisis de 2008, el desequilibrio global que más preocupa es el déficit comercial norteamericano. Y preocupa porque es una situación en la que hay un “gran” déficit (o un “gran deudor”), que es EEUU, y un grupo de países con un “gran” superávit en la balanza comercial (y por tanto varios acreedores “pequeños y medianos” acreedores). Éstos incluyen los grandes productores de petróleo o gas (Arabia Saudita y los países petrolíferos de Oriente Medio, Rusia) y otros cuya importancia en la economía mundial se ha acrecentado y cuya balanza comercial muestra superávit año tras año. (Sobre todo China, pero también Japón). Si imaginamos que hay una única balanza comercial mundial la contraparte de todos estos superávit es el enorme déficit en la de los Estados Unidos. Las cifras han ido creciendo durante las dos últimas décadas tanto en un caso como en el otro aunque la crisis ha reducido las magnitudes y modificado algunas tendencias. Para mantener el equilibrio de la Balanza de Pagos son necesarios flujos financieros de gran magnitud que han de ser constantes en el tiempo. Si se interrumpen de forma brusca, –los llamados *sudden stops*– los problemas en la economía mundial se acrecentan y serían semejantes a los que a una escala más reducida están sufriendo los países del sur de Europa.

Este desequilibrio asimétrico de las balanzas financieras de los países acreedores (básicamente los productores de petróleo, China y Japón) y el deudor, ha aumentado mucho en los años previos de la crisis y se ha mantenido en los posteriores, implicando una enorme movilización de instrumentos financieros de todo tipo. Además, la razón por la que los desequilibrios financieros son más peligrosos que antaño es que los flujos financieros brutos se han incrementado varias veces más que los flujos netos. Unido a ello, los déficits comerciales se financian mediante una creciente complejidad y sofisticación. El número de los agentes económicos que intervienen en los mercados crece, se utilizan tanto mercados primarios como secundarios, de derivados y otros diferentes, muchos de ellos muy opacos y muy difíciles de controlar. Por tanto cualquier problema que afecte a nivel mundial, –porque todos están conectados–, a los mercados de financiación afecta mucho a la sostenibilidad de los desequilibrios globales.

Para analizar la magnitud del problema en el caso de la relación entre Estados Unidos y China presentamos dos gráficos además de los datos del comienzo de esta parte. En el primero de ellos aparece la ratio Balanza por Cuenta Corriente/PIB entre 1995 y 2007. Utilizamos la Balanza por Cuenta Corriente, que añade a la Balanza Comercial los servicios, transferencias y rentas porque es más general y modifica poco los datos. En el segundo presentamos los datos para los años 2008-2012 así como una previsión hasta 2017. Hacemos una división en 2007 porque, como veremos, por razones teóricas la crisis de 2008 debería haber producido un cambio en las tendencias.

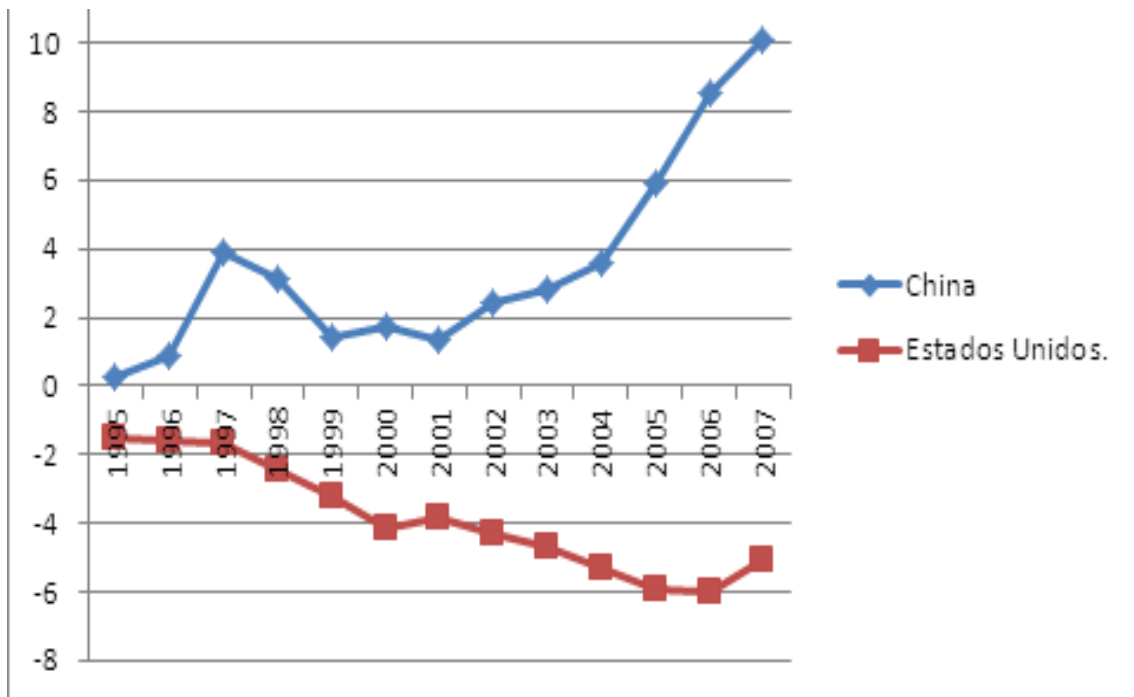


Gráfico 1. Déficit o Superávit por Cuenta Corriente en porcentaje del PIB (1995-2007).

Fuente: FMI y elaboración propia.

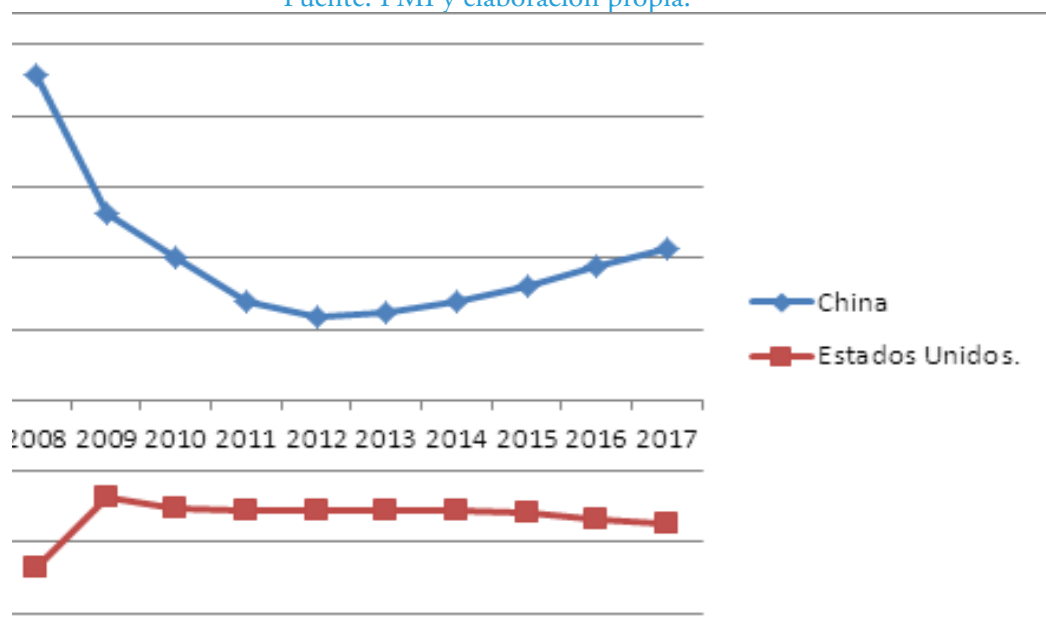


Gráfico 2. Déficit o Superávit por Cuenta Corriente sobre el PIB. Datos para 2008-2012 y proyecciones hasta 2017.

Fuente: Fondo Monetario Internacional y elaboración propia.

Como puede verse en el primer gráfico, el déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos se ha incrementado mucho desde 1995 hasta 2007, llegando a niveles del 6% del PIB. Eso implica que durante todos esos años, y de forma creciente, ha necesitado que llegase dinero del exterior, en forma de préstamos e inversiones, para cubrir ese déficit. Si no hubiese sido así, como en el caso español, Estados Unidos hubiese tenido un nivel de gasto inferior. Simétricamente el superávit por cuenta corriente de China ha crecido todavía más, sobre todo por la gran diferencia entre las exportaciones y las importaciones. Esa diferencia implica una gran masa de dinero que ha de invertirse en otros países, de forma que su Balanza Financiera ha sido crecientemente negativa durante todos estos años. Esta simetría implica, como veremos más tarde, una complementariedad entre los dos países objeto de estudio.

La crisis económica ha reducido tanto el superávit de China como el déficit de los Estados Unidos, debido a que en época crisis es más difícil vender en el exterior; así, China ha exportado menos y los Estados Unidos han importado también menos. Como consecuencia, las necesidades de financiación al este del Pacífico y el exceso de dinero al oeste, se han reducido también, lo mismo sucede entonces con los desequilibrios globales. Pero las previsiones del Fondo Monetario Internacional señalan que ambas magnitudes tienden a crecer, por lo que la Balanza Financiera deberá ser más positiva en los Estados Unidos (por su mayor necesidad de financiación extranjera) y más negativa en China (por los recursos disponibles para invertir en el exterior).

3.3 Los efectos de los Desequilibrios Globales.

Los riesgos que se derivan para la economía norteamericana provienen de dos análisis distintos. El primero es el análisis general, que se deriva del enfoque intertemporal de la Balanza por cuenta corriente y sus aplicaciones para los Estados Unidos en concreto.¹¹ Indica que un déficit por cuenta corriente es debido a que el ahorro nacional es inferior a la inversión, por lo que la diferencia implica que entren fondos del extranjero. Pero esta financiación se produce porque se supone que el crecimiento de la productividad y de la producción del país que los recibe en un futuro no muy lejano permitirá devolver los fondos con su rentabilidad correspondiente, de manera que el ahorro nacional será superior a la inversión. Si ese incremento de la productividad no se da, o no en la medida suficiente, antes o después los inversores extranjeros cancelarán sus posiciones y retirarán los fondos en un proceso que puede ser brusco (*sudden stop*) y muy negativo para la economía del país; y, en el contexto de nuestro estudio, para los recursos que puede dedicar a sus Fuerzas Armadas. En el caso de Estados Unidos, los datos presentados más arriba indican que el déficit se reduce poco y se va acumulando en forma de deuda privada y pública. Por tanto podemos esperar que, en un lapso de

11 Por ejemplo Reisen (1997), Edwards(2004) y Obstfeld y Rogoff (2005) entre otros.

tiempo no muy largo, deberá producirse el ajuste que predice la teoría intertemporal respecto a los déficits por cuenta corriente.

El segundo elemento está vinculado a la relación comercial y financiera entre China y los Estados Unidos. Los superávits de Balanza por Cuenta Corriente del primero son controlados por el gobierno de Beijing, que dirige los flujos de inversión derivados. Una de las inversiones predilectas en este contexto son los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos. Por ejemplo, a mediados de 2012 había casi 1,2 billones de dólares de bonos en manos de China y el país era el segundo mayor tenedor de deuda norteamericana, sólo por detrás de la Reserva Federal. Dado que los bonos sirven para financiar el déficit presupuestario de Estados Unidos, están en la base de una de las debilidades fundamentales del país. A pesar de los acuerdos entre el presidente Obama y el Congreso y Senado para reducir el déficit público, sus cifras siguen siendo muy altas, de manera que el Tesoro Federal necesita seguir colocando grandes cantidades de bonos en los mercados internacionales. Es evidente que el gobierno chino invierte en los bonos por su buena combinación de rentabilidad y riesgo; pero también lo es que, de forma parcial, puede poner en riesgo la financiación del Gobierno Federal y sus gastos, incluyendo los militares que como veremos constituyen una parte sustancial del presupuesto. Este es el segundo riesgo que se desprende del Déficit por Cuenta Corriente para sus macromagnitudes y por ende su potencial militar a medio y largo plazo.

Por tanto puede afirmarse que el durante tantos años signo negativo de la Balanza por Cuenta Corriente de Estados Unidos, y el positivo que presenta la China –que tienen una estrecha relación- son un factor de inestabilidad en el escenario económico, y geoestratégico, mundial. Que esa inestabilidad se mantenga latente o se haga efectiva dependerá de una serie de factores que pasamos a analizar.

4. El futuro de la economía China y su efecto sobre los gastos militares del país y de los Estados Unidos y el balance de poder.

4.1. El cambio del modelo de crecimiento.

Hay un consenso general entre los expertos en que China necesita un cambio de rumbo económico que abarca la solución de varios desequilibrios, como el porcentaje que supone la inversión sobre la demanda agregada, demasiado elevado, mientras que el consumo privado es bastante reducido, y un sector servicios que es todavía embrionario, represión financiera etc. El crecimiento de la economía china desde que despegó a mediados de los años 80 del siglo pasado ha estado basado en el masivo traslado de trabajadores del campo a las industrias de las ciudades, los bajos costes salariales -y por tanto de producción- y la acumulación de factores, tanto capital como mano de obra,

en lo que en economía se entiende como un “crecimiento extensivo”. El incremento de la producción con costes y precios bajos ha llevado a su vez a un flujo masivo de exportaciones, que genera a su vez el Superávit por Cuenta Corriente. De tal manera que regiones enteras dependen de las ventas al exterior. Los expertos resumen todo lo anterior afirmando que el crecimiento económico de China está basado en las exportaciones.¹²

En este caso, además, el diagnóstico de los analistas internacionales coincide con el de los expertos y dirigentes chinos. Por ejemplo Li Jian, de la Academia China de Comercio Internacional y Cooperación Económica, estrechamente ligada al Ministerio de Comercio, afirma que:

*“China continuará siendo el mayor motor de crecimiento global en las dos décadas siguientes, pero ya no a base de procesar materias primas y componentes para exportarlos”*¹³

A otro nivel mucho más importante, el Jefe de Gobierno de China, Li Keqiang, ha declarado:

*“China sólo puede mantener su crecimiento económico transformando su modelo de crecimiento”*¹⁴

Según detalla en la misma entrevista Li Keqiang, su plan general es reestructurar la economía china, comenzando por su débil sistema financiero, de manera que el crecimiento se base menos en las exportaciones y mucho más en el consumo privado. Aunque ello implique una cierta ralentización del crecimiento económico en el presente.

Dada la claridad del diagnóstico que expresan las autoridades chinas, hemos de suponer que van a dedicar todos los esfuerzos a conseguir sus objetivos. Aquí, analizaremos las implicaciones que tiene pasar de un crecimiento económico basado en las exportaciones a otro basado en el consumo privado con la vista puesta en los posibles efectos que eso pueda tener en las relaciones económicas entre China y Estados Unidos y el nivel de sus gastos militares.

Los condicionantes del consumo privado en China en estos momentos son dos: por un lado los salarios, que son bastante bajos, y por otro el nivel de ahorro, superior en porcentaje al de muchos países. Como consecuencia, el consumo privado por persona es muy reducido y el porcentaje que representa el consumo privado agregado también es pequeño respecto al PIB.

¹² Un buen análisis del pasado, y sobre todo de los retos de la economía China, se puede leer en Dorrucci, Pula y Santabábara (2013)

¹³ Entrevista para Reuters (11-Septiembre-2013) realizada por Kevin Yao y Alan Wheatley.

¹⁴ Declaraciones realizadas en Dalian el 11 de Septiembre de 2013 y recogidas por Reuters.

Aunque la producción de la economía de China ha crecido mucho, buena parte de los sectores tienen una productividad aún bastante baja. Por eso, se ha concentrado sobre todo en producir bienes basados en reducidos costes de producción como principal ventaja, para poder ser vendidos a precios muy baratos. En términos generales, la productividad de los trabajadores determina su salario, razón por la cual los salarios son bajos en China. Para que se incrementen, es condición necesaria que también lo haga la productividad, lo que implica incorporar mejoras en la cualificación de los trabajadores y producir bienes que compitan no sólo por precio, sino también por calidad. Si se consigue esto último, los precios de venta serán superiores, y, por tanto, también los salarios.

China, hasta el presente, ha producido bienes de reducido valor añadido, cuyo precio de venta es muy bajo. El país tiene que intentar que parte de su tejido industrial se dedique a la producción de bienes de valor añadido; al menos intermedio, lo que permitiría pagar salarios en consonancia. Este cambio está ya a su alcance, como demuestra la cada vez mayor presencia de empresas que producen bienes de alto valor añadido (Lenovo o Huawei son un buen ejemplo), así como la creciente importancia que China está concediendo a la educación media y superior que mejore la capacitación de los trabajadores. En un campo que es claramente fronterizo con la industria militar, la aeroespacial, el país está demostrando una elevada capacidad para desarrollar una tecnología a gran altura, siendo su programa espacial el buque insignia, el portaaviones “Liaoning”.

4.2 Los efectos sobre las Fuerzas Armadas de China.

El sector público en China juega un papel muy importante en la economía, aunque en algunas ocasiones de forma poco eficiente, por lo que tiene margen de maniobra para liderar el proceso. Puede hacerlo concentrando sus esfuerzos fundamentalmente en dos aspectos: infraestructuras y tecnología de doble uso. Las infraestructuras en China son todavía deficientes y el margen de mejora es evidente. El gasto público en este capítulo permitiría incrementar la productividad agregada de la economía y combinar empleos de salarios bajos, (no especializados), con otros de remuneración más elevada, especializados.

Pero el sector más importante aquí es el segundo. Como hemos puesto de manifiesto anteriormente, el ejército chino está en conjunto poco desarrollado tecnológicamente y se basa más en el número de soldados y unidades que en su armamento y sistemas de soporte. Al mismo tiempo, las universidades de cariz tecnológico en China están creciendo, y atraen buena parte de la juventud más formada del país. Se dan por tanto las circunstancias para que el presupuesto militar chino, que ha aumentado mucho sin incrementar su peso sobre el PIB, se redirija hacia proyectos militares en las tres armas que impliquen un uso intensivo de tecnología de última generación. Desde sistemas de comunicaciones hasta armamento convencional y no convencional, desde logística y organización hasta sistemas y programas de adiestramiento. En todas estas áreas,

China tiene un amplio margen de mejora que puede aprovechar.

Eso implica que el ejército chino reclute amplios contingentes de ingenieros y técnicos de nivel medio; o, alternativamente, que contrate a empresas privadas o público-privadas que dispongan de ellos, para acometer todos los procesos. Dado el tipo de productos y su valor añadido, los salarios y otras remuneraciones que recibirán los trabajadores serán bastante más altos y afectarán a cantidades significativas de la población. Además, los conocimientos tecnológicos obtenidos en la investigación militar se transferirán -como ha ocurrido siempre- a usos civiles de la tecnología, dando lugar a un incremento generalizado del contenido tecnológico de los bienes y servicios en general. Y a más contenido tecnológico, más valor añadido de los bienes y servicios y salarios más elevados. Además, las empresas de todo tipo que participen en este tipo de proyectos serán capaces de poner en el mercado bienes y servicios añadidos, de uso civil, como consecuencia de lo aprendido investigando para resolver problemas militares.

El gobierno chino reducirá así los contingentes de las Fuerzas Armadas (por ejemplo reservas o fuerzas auxiliares) para destinar esos recursos, junto con los derivados del incremento de la economía, a reforzar este tipo de programas. Las consecuencias en términos militares son obvias: por un lado, se podrá desarrollar tecnología militar que no existe en otros países, aunque esto no puede afirmarse a priori con rotundidad. Por otro, y aquí no hay duda alguna, las Fuerzas Armadas chinas incrementarán y generalizarán la tecnología de que disponen y se generalizará por lo que cada una de sus unidades será mucho más efectivas. La diferencia tecnológica entre las Fuerzas Armadas de EEUU y China se reducirá, en lo que constituye la primera condición para variar la relación de fuerzas global entre ambas potencias.

Lo más importante en este punto es ser consciente de que esta vía es una de las más operativas que tiene el estado chino para incrementar la demanda privada en su país, además de los fondos dedicados a las infraestructuras. Las grandes empresas públicas de China, aunque producen mucho, son poco eficientes. Y las mejoras en la eficiencia se implantan con lentitud. En cambio, incentivar con dinero público el desarrollo y crecimiento de un potente sector económico dedicado a impulsar la tecnología militar, que después puede tener un uso civil, es relativamente sencillo. Los recursos económicos existen por el crecimiento de la economía y por la facilidad de reducir los efectivos militares, y los recursos humanos para desarrollar la tecnología militar están también disponibles. Y, en muchos casos, trabajando en puestos para los que les sobra cualificación.

Tampoco debemos olvidar que el Ejército Popular de Liberación es una de las columnas vertebrales, junto con el Partido Comunista, de la China actual, y que sus demandas de renovación y mejora tecnológica serán atendidas. No por casualidad, uno de los cargos más importantes en China es la Presidencia del Comité Militar, ocupado tradicionalmente por el líder chino de turno. En consecuencia, las probabilidades de que este escenario se haga realidad son bastante altas. En combinación con las restric-

ciones presupuestarias que se van a producir en los Estados Unidos, el balance global de fuerzas entre ambos países va a cambiar.

4.3 La reducción del ahorro y sus consecuencias para el superávit y la capacidad de financiación de la economía de China.

La principal razón que explica el alto nivel de ahorro chino es la práctica inexistencia de un sistema de salud público y de pensiones de jubilación. Sobre todo lo segundo, que induce a los trabajadores chinos a ahorrar mucho para disponer de recursos para el día de su retiro, dado que la política del hijo único hace inviable que los hijos mantengan a los padres en el futuro. Por tanto el gobierno chino está poniendo en marcha reformas para, primero, poner en pie un sistema de salud público, aunque no de las dimensiones de los europeos. Después abordará el asunto de las pensiones de jubilación. En mayor o menor medida, esos cambios reducirán el ahorro privado; y, por tanto, incrementarán también el consumo de los particulares, sobre todo entre las capas de población cuyos ingresos actuales son muy magros. La consecuencia es que la producción de bienes y servicios de las empresas chinas se dirigirá de forma creciente a su gran mercado interno, en lugar de orientarse a la exportación. En estos momentos, China tiene ya una clase media que es la segunda en dimensiones después de la norteamericana, y estas medidas harán que se incremente. Sobre todo, que aumente el número de personas pertenecientes a la clase media-baja, impulsando así el consumo.

Las consecuencias son difíciles de prever, pero las agregadas no: las exportaciones se reducirán y las importaciones crecerán, porque un amplio conjunto de familias con poder adquisitivo absorberán parte de la producción de las empresas nacionales -menos exportaciones por tanto-, y al mismo tiempo comprarán más bienes extranjeros. La Balanza Comercial seguirá teniendo signo positivo, pero su cuantía será inferior y lo mismo ocurrirá con la Balanza por Cuenta Corriente. A su vez, el signo negativo de la Balanza Financiera (el dinero que sale del país para invertirse en otros) se reducirá también. Por tanto China dispondrá de menos fondos para invertir, entre otras cosas, en Bonos del Tesoro de USA. Hay que poner de manifiesto en este punto que el proceso no es consecuencia de una voluntad deliberada del gobierno chino, sino una derivada de la consecución de sus objetivos; sustituir crecimiento gracias a las exportaciones por crecimiento gracias a la demanda interna. Es un fenómeno automático e involuntario, pero que tendrá serias consecuencias sobre la financiación de la economía de Estados Unidos, y más concretamente sobre el presupuesto federal.

Teniendo en cuenta el peso que tienen los gastos militares, como hemos mostrado anteriormente, podemos anticipar que habrán de reducirse, salvo que el gobierno decida recortar drásticamente otras partidas o pueda incrementar la recaudación por impuestos. Es improbable que el déficit presupuestario norteamericano pueda financiarse, en otras fuentes, de la forma masiva en la que se hace ahora con fondos chinos. Por tanto, debemos contar con una reducción de los gastos militares agregados en Estados Unidos, lo que afectará también al cambio en el balance de fuerzas entre

ambos países. Todos los datos y las tendencias indican que la clara superioridad de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos se reducirá.

Téngase en cuenta que en el escenario estratégico que apuntábamos en el segundo apartado supondría, en estas condiciones económicas, que EEUU debería reducir el presupuesto del Ejército y del resto, sobre todo de las fuerzas de intervención que tiene desplegadas por todo el mundo para concentrarse en este frente. Así reforzaría su posición en el Pacífico, pero perdería influencia en el resto de los escenarios. Otra opción sería no embarcarse en ese proyecto y mantener el actual despliegue de fuerzas en la zona, reforzando los lazos con sus aliados tradicionales. La posición entonces sería progresivamente más delicada, a medida que China mejorase la eficacia de sus sistemas de defensa A2/AD. Y que, al mismo tiempo, sus aliados tradicionales comenzasen a dudar de su capacidad para mantener la seguridad en las zonas de tensión.

La segunda cuestión es si es plausible suponer que China utilizará voluntariamente sus tenencias de bonos de los Estados Unidos como una forma de debilitar su economía y su ejército. Como hemos puesto de manifiesto anteriormente las tenencias de bonos del Tesoro de los Estados Unidos por parte de China son muy elevadas y además han ido creciendo; de tal manera que se ha convertido en la principal fuente de financiación extranjera del presupuesto de los Estados Unidos. Dado que ya hemos analizado los efectos involuntarios de las políticas del gobierno chino, nos limitamos aquí a los efectos voluntarios.

La retirada de los fondos chinos invertidos en bonos del Tesoro norteamericano puede hacerse por la vía de la no reinversión. Estos valores tienen distintos plazos de maduración, al cabo de los cuales el Tesoro devuelve su importe y los intereses, y lanza nuevas emisiones para cubrir sus necesidades. Habitualmente, los tenedores de Bonos suelen suscribir las nuevas emisiones según van venciendo las anteriores. Si no lo hacen, el Tesoro de los Estados Unidos puede quedarse escaso de financiación, obligando a reducir los gastos públicos, entre ellos los militares. En ese sentido puede entenderse que suscribir o no las nuevas emisiones es un arma en manos de China, porque dado el volumen de los bonos emitidos, sería muy difícil que Washington consiguiese fuentes de financiación alternativas en la cuantía necesaria.

En algunos casos, los medios de comunicación chinos han hecho alusión a la necesidad y conveniencia de utilizar esa medida de presión cuando al otro lado del Pacífico se han tomado medidas que les desagradan, sobre todo en su apoyo a Taiwan¹⁵, pero las instancias oficiales del Partido Comunista Chino no se han hecho eco de esos llamamientos. En los Estados Unidos, se han lanzado mensajes de alarma sobre el hecho de que el déficit presupuestario y su financiación externa ponían al país en

15 Como ejemplo un editorial del Diario del Pueblo de Agosto de 2011.

manos de China, con los consiguientes riesgos.¹⁶

Es obvio que una drástica retirada de fondos, -no comprando los nuevos bonos emitidos- haría mucho daño a los Estados Unidos, tanto en la cuantía como en la forma. El Tesoro tendría que buscar prestamistas alternativos, casi con toda seguridad a tipos de interés más elevados y en menores cuantías, y el presupuesto federal tendría que ser reducido con toda urgencia. Los efectos negativos son grandes, porque las actividades corrientes que se financian con esos presupuestos quedan muy afectadas si los recursos se reducen de forma muy brusca. Como ejemplo, el presupuesto para combustible de las Fuerzas Armadas sería afectado, reduciendo su operatividad en el corto plazo.

La cuestión fundamental aquí es si ese supuesto es probable o no. A nuestro entender no lo es. Los excedentes de la Balanza por Cuenta Corriente de China han de invertirse (signo negativo de la Balanza por Cuenta Financiera) en activos en cualquier parte del mundo que sean seguros y rentables a la vez. Además, dada la magnitud de los excedentes, la cuantía de los activos ha de ser también muy elevada. Hoy por hoy es difícil encontrar activos por valores de miles de millones de dólares que ofrezcan una buena combinación de rentabilidad y seguridad y que no sean los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos. Por tanto, la posibilidad que tiene China de diversificar el destino de esas inversiones es reducida. Puede hacerlo, pero con el coste de obtener menor rentabilidad, mayor riesgo y de operar con muchos prestatarios, en lugar de uno sólo. Todo junto nos lleva a mantener su improbabilidad. El gobierno chino puede dar la orden de no invertir más en estos Bonos del Tesoro, pero los perjuicios se repartirían entre los dos países. Esta era también la opinión en 2011 de Leon Panetta, el Secretario de Defensa, cuando dijo, en un informe enviado al Congreso:

“Los intentos de utilizar los Bonos del Tesoro como un instrumento de coerción tendrían un efecto limitado, y es muy probable que perjudicasen más a China que a los Estados Unidos”

Desde luego, siempre queda la posibilidad de que, si se produce un conflicto abierto entre ambos países, China podría utilizar su inversión como un arma, aunque tuviese también efectos perjudiciales para los asiáticos. Pero nuestro análisis no contempla esta situación, sino que apunta a cómo los desequilibrios globales entre China y Estados Unidos afectarán en el futuro inmediato a la relación de fuerzas entre ambos países. Y ya hemos mostrado más arriba que eso es lo que va a ocurrir, si no está ocurriendo ya. No hace falta que China exhiba ningún tipo de arma coercitiva, asegurando que no comprará más Bonos del Tesoro de Estados Unidos, para que eso vaya a suceder de forma inexorable. Washington tiene que preocuparse por su déficit, y reducirlo. De lo

¹⁶ Hillary Clinton, cuando era candidata a la Presidencia en 2007 escribió una carta en ese sentido a Ben Bernanke, Presidente de la Reserva Federal, y a Henry Paulson, Secretario de Estado del Tesoro. En su campaña para las elecciones a la Presidencia en 2012 Mitt Romney incidió en el mismo punto.

contrario, no podrá financiarlo en el medio plazo. Por tanto, ya sea porque reduzca sus gastos para combatir el déficit, ya porque carezca de financiación para poder hacerlo, la perspectiva de reducción de gasto público -y por tanto de gasto militar- es ineluctable.

5. Conclusiones

A lo largo de este artículo, hemos mostrado que la relación de fuerzas entre Estados Unidos y China va a cambiar. Y, por tanto, también la estrategia militar norteamericana. Ese cambio se va a producir como consecuencia de la reducción del *gap* tecnológico-económico entre ambas potencias, en buena medida provocado por el ajuste de los desequilibrios globales.

Esto implica que, en el corto plazo, la financiación del déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos dejará de ser tan barata como lo es actualmente en un futuro próximo. Mayores tipos de interés implicarán dedicar una cantidad creciente de recursos públicos y privados a atender su pago. Pero además China, su principal prestamista, va a disponer de menos recursos para prestar, o va a mostrar menos voluntad de seguir financiando a los Estados Unidos. Esa reducción de los fondos disponibles es consecuencia del cambio de modelo de crecimiento en China. Esta potencia se enfrenta en el próximo futuro a estrangulamientos que tienen que ver con el modelo de crecimiento que ha seguido hasta el presente. Las autoridades chinas son perfectamente conscientes de lo que ocurre, y han decidido hacer todos los esfuerzos posibles para modificar ese modelo, de manera que dependa menos de las exportaciones al resto del mundo de bienes de poco valor añadido a precios bajos. En su lugar, quieren incentivar la demanda interna de los propios chinos de esos mismos bienes, y de otros de mayor calidad y valor añadido. Al hacerlo, reducirán el saldo positivo de su Balanza por Cuenta Corriente y, en consecuencia, lo mismo ocurrirá con la cuantía de fondos disponibles para financiar a otros países, en particular a los Estados Unidos.

Los efectos de ese doble proceso sobre las Fuerzas Armadas de los dos países son claros. En Estados Unidos, los recursos del presupuesto disponibles para las Fuerzas Armadas o se reducirán o no podrán incrementarse en la cuantía necesaria para mantener los ambiciosos objetivos planteados para la región de Asia-Pacífico. Al menos, no sin desatender los compromisos que tienen en otros lugares del mundo. En China las Fuerzas Armadas, como consecuencia de la mejora general de la productividad de su economía, mejorarán su nivel tecnológico y posiblemente reducirán sus efectivos, de manera que podrán alcanzar con más facilidad los objetivos estratégicos que hemos explicado en la segunda parte con más facilidad. El actual balance de fuerzas cambiará por consiguiente a favor de China.

Nuestro análisis pone de relieve, además, la importancia de prestar atención y seguir atentamente las variables macroeconómicas de cada país para explicar por dónde

irán las modificaciones en su estrategia. No se trata solamente de utilizar las tendencias del Producto Interior Bruto para saber cómo afectarán a las Fuerzas Armadas y a su capacidad operativa. Más importante que eso es analizar en detalle los componentes de la producción, las posibilidades y necesidades de financiación, el estado de las cuentas públicas y el endeudamiento de los agentes privados, porque de su evolución dependen tanto los recursos de que puedan disponer las Fuerzas Armadas como las características de las mismas.

De modo más general, nuestro trabajo pone de manifiesto que el análisis de las variables macroeconómicas desagregadas permite poner de relieve tendencias y escenarios futuros que son relevantes para nuestra seguridad tal y cómo la define la Estrategia de Seguridad Nacional. La situación en Asia-Pacífico nos influye, pero no de una forma directa. En cambio, la situación en otras zonas mucho más cercanas y vitales, como la orilla sur del Mediterráneo y el Sahel, el mismo tipo de análisis, pero aplicado a las variables relevantes, resulta también muy fructífero.

Bibliografía

- Bracke *et al* (2008), “A Framework for Assessing Global Imbalances” *ECB Occasional Paper Series*, no. 78.
- Clinton, H., (2011) “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, Noviembre.
- Departamento de Defensa (2013) *Air Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges*, <http://www.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>
- Dorrucci, Pula y Santabárbara (2013): “China’s Economic Growth and Rebalancing”, *ECB Occasional Paper Series*, no. 142
- Edwards, S., (2004) “Financial openness, sudden stops and current account reversals”, *NBER Working Paper* 10277 <http://www.nber.org/papers/w10277>
- Etzioni, A. (2013) “Who Authorized Preparations for War with China?” *Yale Journal*, 12 de junio.
- Harrison, T., (2013) “Defense Cuts Conundrum: Weighing the Hard Choices Ahead” <http://www.csbaonline.org/2013/09/29/defense-cuts-conundrum-weighing-the-hard-choices-ahead/>
- Lawrence, S. (2013) “US-China Relations: Policy Issues”, *CRS Report for Congress*, June 14.
- Laborie Iglesias, M. (2013) “La Estrategia de Seguridad Nacional” *Documento de Análisis* nº 34, IIEE.
- Obstfeld y Rogoff (2005) “Global current account imbalances and exchange rate adjustments”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:2005, pp. 67-123.
- Office of Management and Budget. Department of Defense. 2012.
- Reisen, H., (1998), “Sustainable and Excessive Current Account Deficits,” *Empirica*, Springer, vol. 25(2), pp. 111-131, January.
- Reuters. (Agencia)* Declaraciones de LiKeqiang el 11 de Septiembre en Dalián y entrevista a Li Jian el 11 de Septiembre.
- Van Tol, J., *et alia* (2010) *AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, CSBA, <http://www.csbaonline.org/publications/2010/05/airsea-battle-concept/>
- World Military Strength Comparison*, <http://www.globalfirepower.com/countries-comparison.asp>

