

UN ANÁLISIS SOBRE EL FUTURO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL Y SUS NUEVOS DILEMAS

DANI RODRIK

**HABLEMOS
CLARO SOBRE
EL COMERCIO
MUNDIAL**

IDEAS PARA UNA GLOBALIZACIÓN INTELIGENTE

Traducido por Jorge Paredes

DEUSTO

Hablemos claro sobre el comercio mundial

Ideas para una globalización inteligente

Dani Rodrik

Traducido por Jorge Paredes



EDICIONES DEUSTO

Título original: *Straight Talk on Trade*
Publicado por Princeton University Press

© 2017, Dani Rodrik. Todos los derechos reservados.
© de la traducción: Jorge Paredes, 2018

© de esta edición: Centro de Libros PAFP, SLU.
Deusto es un sello editorial de Centro de Libros PAFP, SLU.
Av. Diagonal, 662-664
08034 Barcelona

www.planetadelibros.com

ISBN: 978-84-234-2998-1
Depósito legal: B. 24.213-2018
Primera edición: noviembre de 2018
Preimpresión: pleka scp
Impreso por Black Print

Impreso en España - *Printed in Spain*

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).
Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91.702.19.70 / 93.272.04.47.

Sumario

Introducción	11
Capítulo 1. Un mejor equilibrio	17
Capítulo 2. Cómo funcionan las naciones	33
Capítulo 3. Los aprietos de Europa	71
Capítulo 4. Trabajo, industrialización y democracia ..	105
Capítulo 5. Los economistas y sus modelos	143
Capítulo 6. Los peligros del consenso económico	169
Capítulo 7. Economistas, políticos e ideas	191
Capítulo 8. La economía como innovación política	217
Capítulo 9. Lo que no funcionará	241
Capítulo 10. Nuevas reglas para la economía global ...	263
Capítulo 11. Políticas de crecimiento para el futuro ...	281
Capítulo 12. ¡Es la política, estúpido!	311
Agradecimientos	321

Capítulo 1

Un mejor equilibrio

El régimen de comercio mundial nunca ha tenido demasiados partidarios en Estados Unidos. Tampoco han gozado de mucho apoyo por parte del público en general la Organización Mundial del Comercio (OMC) ni la multitud de tratados comerciales regionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP). Sin embargo, aunque amplia, la oposición ha sido más bien difusa.

Esto ha permitido a los responsables políticos firmar una serie de tratados comerciales desde el final de la segunda guerra mundial. Las principales economías del mundo estaban en un permanente estado de negociación comercial, y suscribieron dos grandes tratados multilaterales de primer orden: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el tratado que dio origen a la Organización Mundial del Comercio. Además, se firmaron más de quinientos acuerdos comerciales bilaterales y regionales; la inmensa mayoría de ellos desde que la OMC sustituyó al GATT en 1995.

En la actualidad, la diferencia está en que el comercio internacional se ha desplazado al centro del debate político. Durante las recientes elecciones de Estados Unidos, los candidatos a la

presidencia Bernie Sanders y Donald Trump hicieron de la oposición a los tratados comerciales una de las bases fundamentales de su campaña. Teniendo en cuenta el clima político del momento y a juzgar por el tono de los otros candidatos, defender la globalización equivalía a un suicidio electoral. La posterior victoria de Trump puede atribuirse, al menos en parte, a su línea dura en lo tocante al comercio y a su promesa de renegociar los tratados que, según él, beneficiaban a otras naciones a expensas de Estados Unidos.

Es posible que el discurso de Trump y de otros populistas sea exagerado, pero pocos seguirán negando que los agravios subyacentes son reales. La globalización no ha beneficiado a todo el mundo. Muchas familias trabajadoras han sido devastadas por el impacto de las importaciones a bajo coste de China, México y otros lugares.¹ Y los grandes beneficiados han sido los financieros y los profesionales especializados capaces de aprovecharse de los mercados en expansión. Aunque la globalización no ha sido la única y ni siquiera la mayor fuerza impulsora de la desigualdad en las economías avanzadas, sí ha sido un elemento que ha contribuido de manera decisiva a ella. Mientras tanto, los economistas se han esforzado por obtener grandes beneficios de los recientes acuerdos comerciales para la economía en su conjunto.²

1. Sobre el NAFTA, véase Shushanik Hakobyan y John McLaren, «Looking for Local Labor-Market Effects of NAFTA», *Review of Economics and Statistics*, vol. 98(4), octubre de 2016: 728-741. Sobre el impacto del comercio con China, véase David H. Autor, David Dorn, y Gordon H. Hanson, «The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade», *Annual Review of Economics*, vol. 8, octubre de 2016: 205-240. Según Hakobyan y McLaren, el NAFTA redujo el crecimiento salarial en las industrias más afectadas 17 puntos porcentuales con relación a otras industrias. Autor et al. documentan importantes y continuados efectos en las economías más castigadas, sin que se obtuvieran los beneficios correspondientes en otros lugares.

2. Un reciente estudio académico utiliza toda la parafernalia de la teoría moderna del comercio para calcular que los beneficios generales del NAFTA equivalen a un 0,08 por ciento de la mejora del «bienestar» en Estados Unidos. El impacto del volumen de comercio es mucho mayor: el doble de las importa-

Lo que concede especial relevancia política al comercio es que, a menudo, plantea problemas de equidad como no lo hace el otro artífice principal de la desigualdad: la tecnología. Si pierdo el empleo porque la competencia innova y lanza un producto nuevo, no tengo demasiados argumentos para quejarme. Podría tener un motivo de queja legítimo si es más competitiva porque externaliza la producción a empresas que hacen cosas que aquí serían ilegales —por ejemplo, impedir que sus trabajadores se organicen y lleven a cabo negociaciones colectivas—. Lo que a la gente suele preocuparle no es la desigualdad en sí. El problema es la desigualdad *injusta*, cuando nos vemos obligados a competir según reglas básicas distintas.³

Durante la campaña presidencial estadounidense de 2016, Bernie Sanders abogó enérgicamente por la renegociación de los tratados comerciales para que reflejasen mejor los intereses de la clase trabajadora. Sin embargo, de inmediato dichos argumentos tuvieron que hacer frente a la objeción de que cualquier paralización o revocación de los tratados comerciales perjudicaría a los más pobres del mundo, reduciendo sus perspectivas de eludir la pobreza gracias al crecimiento resultante de las exportaciones. Un titular de la popular y por lo general moderada web de noticias Vox.com rezaba: «Si eres pobre en otro país, esto es lo más aterrador que ha dicho Bernie Sanders».⁴

ciones de Estados Unidos desde México. (Lorenzo Caliendo y Fernando Parro, «Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA», *Review of Economic Studies*, vol. 82[1], 2015: 1-44.) Lo que resulta igualmente interesante es que la mitad del minúsculo 0,08 por ciento de beneficios de Estados Unidos no es un aumento de la eficiencia, sino un beneficio debido a una mejora de los términos del comercio. Es decir, Caliendo y Parro calculan que los precios mundiales de lo importado por Estados Unidos estaban por debajo de sus exportaciones. No se trata de aumentos de eficiencia, sino de transferencia de ingresos de otros países (principalmente México y Canadá). Estos beneficios se produjeron a expensas de otros países.

3. Christina Starmans, Mark Sheskin y Paul Bloom, «Why People Prefer Unequal Societies», *Nature: Human Behaviour*, vol. 1, abril de 2017: 82.

4. Zack Beauchamp, «If You're Poor in Another Country, This Is the Scariest Thing Bernie Sanders Has Said», *Vox*, 5 de abril de 2016, <<http://www.vox.com/2016/3/1/11139718/bernie-sanders-trade-global-poverty>>.

Pero las normas sobre el comercio que son más sensibles a las preocupaciones sociales y de equidad en los países avanzados no están inherentemente en conflicto con el crecimiento económico de los países pobres. Al enmarcar el asunto como una rigurosa elección entre los tratados comerciales existentes y la perpetuación de la pobreza global, los entusiastas de la globalización perjudican de manera considerable a su causa. Y los progresistas se obligan innecesariamente a adoptar una indeseable posición intermedia.

El relato habitual acerca de cómo el comercio ha beneficiado a las economías en vías de desarrollo omite un elemento fundamental de la experiencia. Los países que consiguieron aprovecharse de la globalización, como China y Vietnam, emplearon una estrategia combinada de promoción de las exportaciones y una serie de políticas que vulneran las actuales normas del comercio. Para la creación de nuevas industrias de más valor fueron cruciales las subvenciones, las exigencias de declaración de origen nacional, las regulaciones sobre inversiones y, sí, a menudo las trabas a la importación.⁵ Los países que dependen únicamente del libre comercio (de inmediato pensamos en México) han entrado en decadencia.⁶

Por esto, para los países en vías de desarrollo los tratados comerciales que endurecen las normas, como habría hecho el TPP, son en realidad un arma de doble filo. China no habría sido capaz de llevar a cabo su extraordinariamente exitosa estrategia de industrialización si durante las décadas de los ochenta y noventa el país hubiera estado limitado por las normas de la OMC. Con el TPP, Vietnam habría tenido ciertas garantías de acceso continuado al mercado de Estados Unidos (las barreras existentes en Estados Unidos ya son bastante bajas), pero, a cambio, tendría que haberse sometido a restricciones sobre subvenciones, normas de patentes y regulación de inversiones.

5. Dani Rodrik, «Growth Strategies», en *Handbook of Economic Growth*, P. Aghion y S. Durlauf, eds., vol. 1A, North-Holland, 2005: 967-1014.

6. Dani Rodrik, «Mexico's Growth Problem», *Project Syndicate*, 13 de noviembre de 2014, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/mexico-growth-problem-by-dani-rodrik-2014-11?barrier=accessreg>>.

Y no hay ningún antecedente que indique que para beneficiarse enormemente de la globalización los países pobres necesiten barreras muy bajas o inexistentes en las economías avanzadas. De hecho, hasta la fecha los más extraordinarios ejemplos de crecimiento basados en las exportaciones —Japón, Corea del Sur, Taiwán y China— se produjeron cuando los aranceles de importación de Estados Unidos y Europa se hallaban a niveles moderados y más elevados que en la actualidad.

De modo que para los progresistas a los que les preocupa tanto la desigualdad en los países ricos como la pobreza en el resto del mundo, la buena noticia es que en realidad es posible avanzar en ambos frentes. Pero, para ello, debemos modificar de manera radical nuestro enfoque de los acuerdos comerciales.

Hay muchísimo en juego. La globalización mal gestionada está teniendo importantes consecuencias, no sólo en Estados Unidos, sino también en el resto del mundo desarrollado —en especial en Europa— y en los países con ingresos bajos y medios en los que viven la mayoría de los trabajadores del mundo. Es de capital importancia lograr un equilibrio entre la apertura económica y el derecho a la gestión del espacio político.

Europa al borde del abismo

En ningún sitio son más evidentes que en Europa las dificultades que plantea para el gobierno y la democracia la profunda integración económica. El mercado único europeo y la moneda única suponen un experimento excepcional de lo que en trabajos anteriores he denominado «hiperglobalización».⁷ Este experimento ha abierto un abismo entre la integración económica extensiva y la integración política limitada que no tiene parangón en la historia de las democracias.

7. Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton, Nueva York, 2011; versión castellana de María Dolores Crispín, *La paradoja de la globalización: democracia y el futuro de la economía mundial*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 2012.

Cuando se produjo la crisis financiera y se hizo patente la fragilidad del experimento europeo, las economías más débiles con grandes desequilibrios externos necesitaban una salida rápida. Las instituciones europeas y el Fondo Monetario Internacional (FMI) tenían la respuesta: una reforma estructural. Sin duda, la austeridad iba a doler. Sin embargo, una importante dosis de reforma estructural —la liberalización de los mercados de trabajo, de producción y de servicios— haría que el dolor fuera soportable y contribuiría a la recuperación del paciente.

Como explico más adelante en este libro, se trató desde el principio de una falsa esperanza.

Es innegable que la crisis del euro ha hecho mucho daño a las democracias políticas de Europa. La confianza en el proyecto europeo se ha erosionado, los partidos políticos de centro se han debilitado y los partidos extremistas, en especial los de extrema derecha, han sido los principales beneficiados. Menos evidente, pero, como mínimo, igual de importante, es el daño provocado por la crisis en las perspectivas de la democracia fuera del estrecho círculo de los países de la eurozona. La triste realidad es que Europa ya no es el brillante faro de la democracia que fue para otros países. De una comunidad de naciones incapaz de frenar la inequívoca deriva autoritaria de uno de sus miembros —Hungría— no se puede esperar que fomente y cimente la democracia en los países de su periferia. Podemos ver con facilidad las consecuencias en un país como Turquía, en el que la pérdida del «ancla europea» ha facilitado los repetidos juegos de poder de Erdogan y, de manera más indirecta, en la vacilación de la Primavera Árabe.

El coste de las políticas económicas equivocadas ha sido en particular gravoso para Grecia. En Grecia, la política ha mostrado todos los síntomas de un país ahogado por el «trilema» de la integración profunda. Es imposible tener al mismo tiempo hiperglobalización, democracia y soberanía nacional; como máximo, podemos tener dos de las tres.⁸ Dado que Grecia, junto con

8. El «trilema político de la economía mundial» fue tratado por primera vez en Dani Rodrik, «How Far Will International Economic Integration Go?»,

otros países del euro, no quiso renunciar a ninguna de ellas, acabó por no disfrutar de los beneficios de ninguna. Mediante una serie de nuevos programas, el país ha ganado tiempo, pero todavía tiene que salir del atolladero. Aún está por verse si la austeridad y las reformas estructurales acabarán haciendo que el país recupere la salud económica.

La historia sugiere algunas razones para el escepticismo. En una democracia, cuando las exigencias de los mercados financieros y de los acreedores extranjeros chocan con las de los trabajadores, los pensionistas y la clase media del país, habitualmente son los ciudadanos nacionales los que tienen la última palabra.

Por si las ramificaciones de un eventual impago por parte de Grecia no fueran ya lo bastante terroríficas, las consecuencias políticas podrían ser mucho peores. Una desintegración caótica de la eurozona provocaría un daño irreparable al proyecto de integración europeo, el pilar central de la estabilidad política de Europa desde la segunda guerra mundial. Desestabilizaría no sólo la fuertemente endeudada periferia europea, sino también a países clave como Francia y Alemania, que han sido los arquitectos de dicho proyecto.

El peor escenario sería el de una victoria del extremismo político, como la de la década de los treinta. El fascismo, el comunismo y el nazismo nacieron como una reacción contra la globalización que llevaba construyéndose desde finales del siglo XIX, avivando las preocupaciones de grupos que se sentían ninguneados y amenazados por las fuerzas del mercado en expansión y las élites cosmopolitas.

El libre comercio y el patrón oro habían provocado que se le quitase importancia a prioridades nacionales como la reforma social, la construcción nacional y la reafirmación cultural. La crisis económica y el fracaso de la cooperación internacional menoscabaron no sólo a la globalización, sino también a las élites que mantenían el orden existente. Como ha escrito Jeff Frieden, mi colega de Harvard, eso allanó el camino a dos formas distin-

Journal of Economic Perspectives, invierno de 2000. En mi libro *La paradoja de la globalización* lo explico más en profundidad.

tas de extremismo. Al enfrentarse a la alternativa entre equidad e integración económica, los comunistas eligieron la reforma social radical y la autosuficiencia económica. Ante la disyuntiva entre afirmación nacional y globalización, los fascistas, los nazis y los nacionalistas eligieron la construcción nacional.⁹

Afortunadamente, el fascismo, el comunismo y otras formas dictatoriales son cosa del pasado. Sin embargo, tensiones parecidas entre la integración económica y la política local llevan tiempo fraguándose. El mercado único europeo ha tomado forma con mucha más rapidez que la comunidad política europea; la integración económica ha pasado por delante de la integración política.

El resultado de esto es que las crecientes preocupaciones por la erosión de la seguridad económica, la estabilidad social y la identidad cultural no podían gestionarse por medio de los canales políticos habituales. Las estructuras políticas nacionales se volvieron demasiado rígidas para ofrecer remedios eficaces, mientras que las instituciones europeas siguen siendo demasiado débiles para exigir lealtad.

La que más se ha beneficiado del fracaso de los centristas es la extrema derecha. En Francia, el Frente Nacional se ha reactivado bajo el mando de Marine Le Pen y se ha convertido en una fuerza política de primer orden, con serias aspiraciones de lograr la presidencia en 2017. En Alemania, Dinamarca, Austria, Italia, Finlandia y los Países Bajos, los partidos populistas de derechas han capitalizado el resentimiento en torno al euro para aumentar sus índices de voto y, en algunos casos, ejercer una gran influencia en sus sistemas políticos nacionales.

La reacción negativa no se limita a los países miembros de la eurozona. En Escandinavia, los demócratas suecos, con raíces neonazis, superaron a los socialdemócratas y a principios de 2017 se han situado en los primeros puestos en las encuestas na-

9. Jeffrey A. Frieden, *Global Capitalism: Its Rise and Fall in the Twentieth Century*, W. W. Norton, Nueva York, 2007; versión castellana de Juan M. López de Sa, *Capitalismo global: el trasfondo económico de la historia del siglo XX*, Crítica, Barcelona, 2013.

cionales. Y en Gran Bretaña, por supuesto, la antipatía hacia Bruselas y el anhelo de autonomía nacional han desembocado en el *brexit*, a pesar de las advertencias por parte de los economistas de que ello acarrearía consecuencias funestas.

Tradicionalmente, los movimientos políticos de extrema derecha se han alimentado de un sentimiento antiinmigración. Sin embargo, los rescates griego, irlandés y portugués, entre otros, junto a los problemas del euro, les han proporcionado más munición. Los acontecimientos parecen justificar con claridad su euroescepticismo. Cuando a Marine Le Pen le preguntaron si se retiraría de manera unilateral del euro, respondió con seguridad: «Cuando sea presidenta dentro de unos meses, es probable que la eurozona ya no exista».

Como en la década de los treinta, el fracaso de la cooperación internacional ha agravado la incapacidad de los políticos centristas para responder adecuadamente a las demandas económicas, sociales y culturales de sus votantes nacionales. El proyecto europeo y la eurozona han influido en los términos del debate hasta tal punto que con la eurozona hecha trizas la legitimidad de esas élites ha recibido un revés aún más grave.

Los políticos centristas de Europa se han comprometido con una estrategia basada en «más Europa» que es demasiado rápida para aliviar las preocupaciones nacionales, pero no lo suficientemente rápida para crear una verdadera comunidad política de ámbito europeo. Durante demasiado tiempo han seguido un camino intermedio inestable y acuciado por las tensiones. Al aferrarse a una idea de Europa que ha demostrado ser inviable, las élites centristas de Europa han puesto en peligro la idea misma de una Europa unificada.

Los remedios de la crisis europea a corto y largo plazo no son fáciles de discernir a grandes rasgos y los trataremos más adelante. En definitiva, Europa se enfrenta a la misma disyuntiva a la que se ha enfrentado siempre: o se embarca en la unión política o relaja la unión económica. Sin embargo, la mala gestión de la crisis ha hecho que sea muy difícil ver cómo puede acabar produciéndose ese resultado con el mínimo perjuicio económico y político para los países miembros.

Modas y tendencias en el mundo en vías de desarrollo

Para los países en vías de desarrollo las dos últimas décadas han sido positivas. Mientras Estados Unidos y Europa se tambaleaban debido a la crisis financiera, la austeridad y las reacciones populistas, las economías en vías de desarrollo, encabezadas por China e India, alcanzaron unos índices sin precedentes de crecimiento y de disminución de la pobreza. Y, por una vez, América Latina, el África subsahariana y el sur de Asia pudieron unirse a la fiesta junto a Asia Oriental. Sin embargo, incluso en el momento álgido de los mercados emergentes, podían apreciarse dos nubes de tormenta.

En primer lugar, ¿serían capaces las economías pobres de replicar el camino hacia la industrialización que condujo a un rápido avance económico en Europa, América y Asia Oriental? Y, en segundo, ¿serían capaces de crear las modernas instituciones democráticas liberales que las economías avanzadas actuales crearon el siglo pasado? Me da la impresión de que la respuesta a ambas preguntas es negativa.

Por lo que respecta a la política, lo preocupante es que para construir y mantener regímenes democráticos liberales es necesario cumplir unos prerequisites muy especiales. La clave de la dificultad es que a diferencia del caso de las democracias electorales o las dictaduras, los beneficiarios de la democracia liberal por lo general no tienen las cifras ni los recursos de su lado. Tal vez no debería sorprendernos que incluso los países avanzados estén pasando por dificultades para estar a la altura de las normas democráticas liberales. La tendencia natural de los países que no tienen una larga y profunda tradición liberal es caer en el autoritarismo. Esto tiene consecuencias negativas, no sólo en el desarrollo político, sino también en el económico.

El reto del crecimiento agrava el reto democrático. Uno de los fenómenos económicos más importantes de nuestra época es un proceso al que he denominado «desindustrialización prematura».¹⁰ En parte debido a la automatización en los procesos de fa-

10. Dani Rodrik, «Premature Deindustrialization», *Journal of Economic Growth*, vol. 21, 2015: 1-33.

bricación y en parte a la globalización, los países pobres se están quedando sin oportunidades de industrialización mucho antes que sus homólogos de Asia Oriental. Esto no sería ninguna tragedia si, por las razones que trataremos más adelante, la fabricación no fuera tradicionalmente un potente motor para el crecimiento.

En retrospectiva, es evidente que para la mayoría de los mercados emergentes no ha habido un relato de crecimiento coherente. A diferencia de China, Vietnam, Corea del Sur, Taiwán y otros prodigios de la fabricación, la reciente cosecha de paladines del crecimiento no creó demasiadas industrias modernas encaminadas a la exportación. Si rascamos la superficie, nos encontraremos con elevados índices de crecimiento provocados no por la transformación productiva, sino por la demanda nacional, impulsada a su vez por un auge temporal de las materias primas y niveles insostenibles de endeudamiento público o, con mayor frecuencia, privado. Sí, en los mercados emergentes hay muchas empresas de categoría mundial, y es indiscutible la expansión de la clase media. Sin embargo, sólo una pequeñísima parte de la mano de obra de esas economías se destina a empresas productivas, mientras que el resto lo absorben empresas informales e improductivas.

¿En las economías en vías de desarrollo la democracia liberal está condenada al fracaso, o tal vez podría salvarse dándole formas diferentes a las que adopta en las economías avanzadas actuales? ¿Si la industrialización pierde fuerza, qué modelos de crecimiento pueden adoptar los países en vías de desarrollo? ¿Cuáles son las consecuencias de una desindustrialización prematura en los mercados de trabajo y la inclusión social? Para superar estos novedosos retos futuros, los países en vías de desarrollo necesitarán nuevas y creativas estrategias que utilicen las energías combinadas de los sectores público y privado.

No hay tiempo para el fundamentalismo mercantil

«Uno de los desafíos fundamentales» de nuestra era «es mantener un sistema mercantil internacional abierto y en expansión».

Por desgracia, «los principios liberales» del sistema mercantil mundial «son cada vez más atacados». «El proteccionismo se ha vuelto cada vez más habitual.» «Existe un gran peligro de que el sistema falle... o se desmorone en una nefasta réplica de lo que sucedió en la década de los treinta.»

Quizá pienses que estas líneas han sido extraídas de una de las recientes muestras de preocupación aparecidas en los medios de comunicación económicos y financieros sobre la actual postura contraria a la globalización. Lo cierto es que fueron escritas en 1981, hace treinta y seis años.¹¹

En aquel momento, en los países avanzados el problema era la estanflación. Y el coco del comercio que acechaba —y se adueñaba— de los mercados globales era Japón, más que China. Estados Unidos y Europa habían reaccionado levantando barreras comerciales e imponiendo «restricciones voluntarias a las exportaciones» a los coches y al acero procedentes de Japón. Estaba a la orden del día hablar del «nuevo proteccionismo» que avanzaba sigilosamente.

Lo que sucedió posteriormente desmentiría las razones de tanto pesimismo hacia el régimen del mercado. En lugar de dirigirse hacia el sur, en las décadas de los noventa y en la primera del siglo XXI el comercio global explotó, impulsado por la creación de la Organización Mundial del Comercio, la proliferación de acuerdos comerciales y de inversión, tanto bilaterales como nacionales, y el auge de China. Entró en escena una nueva era de la globalización —de hecho, algo más parecido a la hiperglobalización.

En retrospectiva, el «nuevo proteccionismo» de la década de los ochenta no supuso una ruptura radical con el pasado. Tal como ha escrito el científico político John Ruggie, se trató más bien de un caso de mantenimiento del régimen que de su interrupción. Las «salvaguardas» y las restricciones «voluntarias» a las exportaciones (VER por sus siglas en inglés) de la época eran *ad hoc*, pero fueron una reacción necesaria a los desafíos distri-

11. Carl J. Green, «The New Protectionism», *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 3, 1981: 1.

butivos y de ajuste planteados por la aparición de nuevas relaciones comerciales.¹²

Los economistas y los especialistas en comercio que en aquel entonces gritaban que viene el lobo estaban equivocados. Si los gobiernos hubieran escuchado sus consejos y no hubieran respondido a sus electores, es probable que las cosas hubiesen empeorado. Lo que para los contemporáneos parecía un proteccionismo perjudicial era en realidad una forma de soltar vapor para impedir que la presión política aumentara en exceso.

¿Los observadores están siendo igual de alarmistas con relación a la reacción contraria a la globalización actual? Recientemente el Fondo Monetario Internacional, entre otros, ha advertido de que el crecimiento lento y el populismo podrían provocar un auge del proteccionismo. Según Maurice Obstfeld, economista jefe del FMI, «es de vital importancia defender las posibilidades de aumentar la integración comercial».¹³

Hasta ahora, sin embargo, no hay muchos signos de que los gobiernos estén apartándose de manera decidida de una economía abierta. Es posible que el presidente Trump aún cause estragos en el comercio, pero ha demostrado ser más ladrador que mordedor. La página web globaltradealert.org tiene una base de datos de medidas proteccionistas y es una frecuente fuente de reivindicaciones de proteccionismo progresivo. Haz clic en su mapa interactivo de medidas proteccionistas y verás una explosión de fuegos artificiales con círculos rojos en todo el mundo. Parece alarmante hasta que haces clic en las medidas liberalizadoras y descubres un número equivalente de círculos verdes.

Esta vez la diferencia radica en que las fuerzas políticas populistas parecen mucho más poderosas y con más posibilidades de ganar elecciones; en parte como respuesta al alto nivel de glo-

12. John Gerard Ruggie, «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order», *International Organization*, vol. 36(2), primavera de 1982: 379-415.

13. «IMF Sees Subdued Global Growth, Warns Economic Stagnation Could Fuel Protectionist Calls», *IMF News*, 4 de octubre de 2016, <<http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/10/03/AM2016-NA100416-WEO>>.

balización alcanzado desde la década de los ochenta. No hace demasiado tiempo, habría sido inimaginable la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea o un presidente republicano de Estados Unidos prometiendo incumplir los tratados comerciales, construir un muro para frenar la entrada de inmigrantes mexicanos y sancionar a las empresas que se establecieran en el extranjero. El Estado-nación parece decidido a reafirmarse.

Sin embargo, la lección que hay que extraer de la década de los ochenta es que cierta revocación de la hiperglobalización no necesariamente tiene que ser algo malo, siempre y cuando sirva para mantener una economía mundial razonablemente abierta. En concreto, tenemos que situar los requisitos de la democracia liberal por encima de los del comercio y la inversión internacional. Ese reajuste dejaría mucho espacio para una economía global abierta; de hecho, la haría posible y la sostendría.

Lo que hace que un populista como Donald Trump sea peligroso no son sus propuestas específicas sobre el comercio. Es la plataforma xenófoba e intolerante desde la que parece decidido a gobernar. Y lo cierto es que su política económica no contribuye a una idea coherente de cómo Estados Unidos y una economía mundial abierta pueden prosperar de la mano.

El desafío fundamental al que hacen frente los partidos políticos dominantes en las economías avanzadas actuales es el de concebir una postura y un relato que ahogue el clamor de los populistas. A esos partidos de centroizquierda y centroderecha no habría que pedirles que salvaran a toda costa la hiperglobalización. Los defensores del comercio estarían equivocados si adoptaran políticas no ortodoxas para conseguir apoyo político.

En lugar de eso, deberíamos fijarnos en si sus políticas están impulsadas por un deseo de equidad e inclusión social o bien por impulsos xenófobos y racistas, si quieren ampliar o debilitar el principio de legalidad y el debate democrático y si están tratando de salvaguardar la economía mundial abierta —aunque con diferentes normas básicas— en lugar de socavarla.

Casi con toda seguridad, las revueltas populistas de 2016 pondrán fin a la frenética elaboración de tratados comerciales de las últimas décadas. Aunque es posible que los países en vías de

desarrollo suscriban tratados comerciales menores, los dos principales tratados que hay sobre la mesa, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, ya no tenían ningún valor tras la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos.

No deberíamos llorar su pérdida. Por el contrario, deberíamos llevar a cabo un debate honesto y razonado para situar la globalización y el desarrollo sobre una nueva base, conscientes de nuestras nuevas realidades políticas y tecnológicas y colocando en primer término los requisitos de la democracia liberal.

Lograr el equilibrio

El problema de la hiperglobalización no es solamente que se trate de un sueño inalcanzable capaz de suscitar una reacción negativa; al fin y al cabo, el Estado-nación sigue siendo la única alternativa cuando se trata de proporcionar los acuerdos reguladores y legitimadores de los que dependen los mercados. La principal objeción es que la obsesión de nuestras élites y tecnócratas por la hiperglobalización hace que sea más difícil alcanzar los objetivos económicos y sociales: prosperidad económica, estabilidad financiera e inclusión social.

En la actualidad, las preguntas son: ¿A qué grado de globalización deberíamos aspirar en el ámbito del comercio y las finanzas? ¿Siguen teniendo sentido los Estados-nación en una época en la que las revoluciones en el transporte y las comunicaciones han supuesto en apariencia la muerte de la distancia geográfica? ¿Cuánta soberanía nacional deben ceder los Estados a las instituciones internacionales? ¿Qué hacen en realidad los tratados comerciales y cómo podemos mejorarlos? ¿Cuándo socava la democracia la globalización? ¿Qué les debemos, como ciudadanos y Estados, a aquellos que están más allá de nuestras fronteras? ¿Cómo podemos ejercer esas responsabilidades?

Todas esas preguntas requieren que restablezcamos un equilibrio juicioso y sensato entre gobierno nacional y global. Necesitamos una economía mundial plural en la cual los Estados-na-

ción conserven la suficiente autonomía para elaborar sus propios contratos sociales y desarrollar sus propias estrategias económicas. Argumentaré que la imagen convencional de la economía mundial como «patrimonio universal» —en la cual nos veríamos abocados a la ruina económica a menos que cooperemos todos— es sumamente engañosa. Si nuestra política económica fracasa, ello se debe en gran medida a razones más nacionales que internacionales. La mejor manera en que las naciones pueden servir al bien económico mundial es poniendo en orden sus propias economías nacionales.

El gobierno global sigue siendo fundamental en ámbitos como el cambio climático, problema en el que son esenciales las disposiciones globales sobre bienes públicos. Y, en ocasiones, favoreciendo el debate público y la toma de decisiones, las normas globales pueden contribuir a mejorar la política económica nacional. Sin embargo, como argumentaré, los acuerdos globales para mejorar la democracia serían muy diferentes de los tratados que favorecen la globalización y han marcado nuestra época.

Empezaremos por una entidad que se sitúa en el centro mismo de nuestra existencia política y económica, pero que durante décadas ha sido atacada: el Estado-nación.