

CAPÍTULO 10

FUNDAMENTOS PARA SUPERAR LA INTROSPECCIÓN GLOBAL

Emilio Ontiveros

1. INTRODUCCIÓN

La dinámica de globalización que ha presidido los últimos setenta años encuentra hoy serias resistencias. El ascenso prácticamente continuo en el volumen de comercio y en la movilidad internacional de los capitales, la extensión transfronteriza de los flujos de información y de datos, se presentan amenazados por tensiones de origen diverso, incluidas las agendas introspectivas de grandes potencias, que pueden dar paso a una etapa en la que se instalen el cuestionamiento de la integración supranacional e incluso el conflicto.

Nunca, desde la suscripción de los acuerdos de Bretton Woods, se había cuestionado tan intensamente y desde ámbitos tan diversos el sistema de relaciones económicas internacionales. A la contestación social de esa dinámica, a la extensión de los “descontentos con la globalización” se añaden ahora desde posiciones políticas bien distintas las de autoridades de países centrales en la escena global, EE.UU. de forma destacada. La decisión de Reino Unido de abandonar la Unión Europea (UE), aunque sus razones tengan un amplio grado de especificidad, también mantiene denominadores comunes con esa suerte de introspección respecto de los procesos de integración supranacional. Esos dos países fueron los principales arquitectos del sistema de Bretton Woods nacido en la posguerra.

Mucho antes de que llegara a la presidencia de EE.UU. Donald Trump, habían emergido señales de debilitamiento de la dinámica de globalización. No solo porque los flujos internacionales de bienes descendieran, sino porque el apoyo a la misma se erosionaba entre segmentos amplios de ciudadanos en las economías avanzadas. La principal razón no es otra que la desigual distribución de los resultados de esa dinámica de integración global: entre países, pero en mucha mayor medida entre segmentos de la población en el seno de los países.

Durante prácticamente toda la actual fase de la globalización, la complacencia por los resultados asociados al crecimiento de los intercambios, por la estabilidad macroeconómica y la aparente ausencia de amenazas a la estabilidad financiera, impidieron la completa percepción de factores subyacentes que acabarían minando esa bonanza. Al tiempo que se celebraba entre economistas y banqueros centrales el arraigo de “la gran moderación”, la victoria definitiva frente a las fluctuaciones cíclicas y la ampliación sin precedentes del sistema de organización basado en el mercado, la insatisfacción de amplias capas de la población corría pareja a la emergencia de amplias zonas de los sistemas financieros a las que la información y la supervisión no llegaba, o directamente se malinterpretaba. La crisis de 2007, además de cuestionar algunos de los fundamentos teóricos y políticos en que se había basado esa larga etapa de bonanza, genera unos resultados manifiestamente desiguales.

Tras la crisis de 2007 en la administración de la principal economía del mundo se adoptan decisiones que desautorizan no solo a las instituciones multilaterales, sino también los fundamentos teóricos y las prácticas que han presidido las relaciones comerciales de estas últimas décadas. La admisión de la posibilidad de una guerra comercial por la administración de EE.UU., incluso la asunción de su conveniencia, sitúa a la economía mundial ante una fase de incertidumbre difícil de minimizar. Una situación ciertamente nueva en la que las confrontaciones pueden llegar a imponerse a la búsqueda de vías de perfeccionamiento de la cooperación internacional, de la gobernación, en definitiva, del sistema de relaciones internacionales, en sus muy diferentes manifestaciones: comerciales, financieras o digitales. Esas tensiones han abonado la presunción de que nos encontramos al final de una época, la de la globalización controlada y orientada por las economías occidentales. Más concretamente, la administrada desde el fin de la Segunda Guerra Mundial de forma unipolar por el gobierno de EE.UU.

El objetivo de este trabajo es revisar los fundamentos de la inflexión en ese proceso: identificar si el debilitamiento de la dinámica de integración global es atribuible a la propia apertura y a la intensificación de los intercambios internacionales, o a la inhibición de los gobiernos nacionales y de las agencias multilaterales a la hora de arbitrar respuestas a alguno de sus efectos. Por ello, se tratará igualmente de sugerir políticas que puedan avanzar hacia una más sostenible integración económica y financiera internacional.

2. FUNDAMENTOS DE LA INTROSPECCIÓN. RASGOS DE LA FASE ACTUAL DE GLOBALIZACIÓN

Con frecuencia se están evocando en estos días a modo de advertencias las tensiones proteccionistas de los años treinta del siglo pasado que acentuaron la Gran

Depresión. Ese periodo de entreguerras contrastó con lo que se conviene constituyó la primera fase globalizadora, la que cubre el último tercio del siglo XIX. Casi toda la primera mitad del siglo XX fue un tiempo perdido en la pretensión por restaurar un orden económico internacional.

Es un hecho que el grado de integración internacional existente entre 1870 y 1913, la denominada “Globalización 1.0”, no se alcanzaría hasta bien entrada la que se considera segunda fase de la globalización, iniciada tras la suscripción de los acuerdos de Bretton Woods en 1944 y concluida a finales de los ochenta del siglo pasado, con la desaparición de la guerra fría, de la polarización entre los dos bloques que emergieron tras la Segunda Guerra Mundial.

Al inicio de los noventa se aceleran la liberalización comercial y financiera y se extiende entre un número creciente de países, determinando la intensificación de la integración de la economía mundial. Comenzó, en definitiva, una tercera fase, la que hoy parece definir un punto de inflexión, donde desaparecieron esos antagonismos y se facilitó la homologación de los sistemas de organización económica. En esta fase es también protagonista la disrupción tecnológica con una extraordinaria capacidad de transformación económica y social, así como con una amplia difusión geográfica. El otro rasgo característico de esta tercera fase es la intensificación de la convergencia real entre naciones que ha contribuido a reducir la pobreza en muchos países y a modificar las jerarquías tradicionales, la bipolaridad entre bloques, a la que no son ajenas las tensiones y cuestionamientos recientes.

A continuación, se revisan algunos de los rasgos característicos de los últimos treinta años que pueden ayudar a entender la contestación a la propia dinámica de integración y, desde esa base, tratar de identificar cursos de acción de política nacional e internacional que puedan hacerla más compatible con el bienestar de la mayoría de los ciudadanos y con las nuevas realidades que han emergido en ese periodo que hoy parece agotado.

2.1. Apertura comercial y nuevos participantes

La ampliación del volumen de transacciones comerciales y financieras internacionales, y la del número de agentes participantes es uno de los exponentes más destacados de esa tercera fase. Antes incluso de la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en diciembre de 1994, ya se habían incorporado un gran número de países a la escena económica global en los que el comercio internacional representaba una proporción creciente de su PIB, como se observa en el gráfico 1. Los flujos de capitales también lo hacían amparados en un intenso y controvertido proceso de liberalización y desregulación financieras, asumido por un

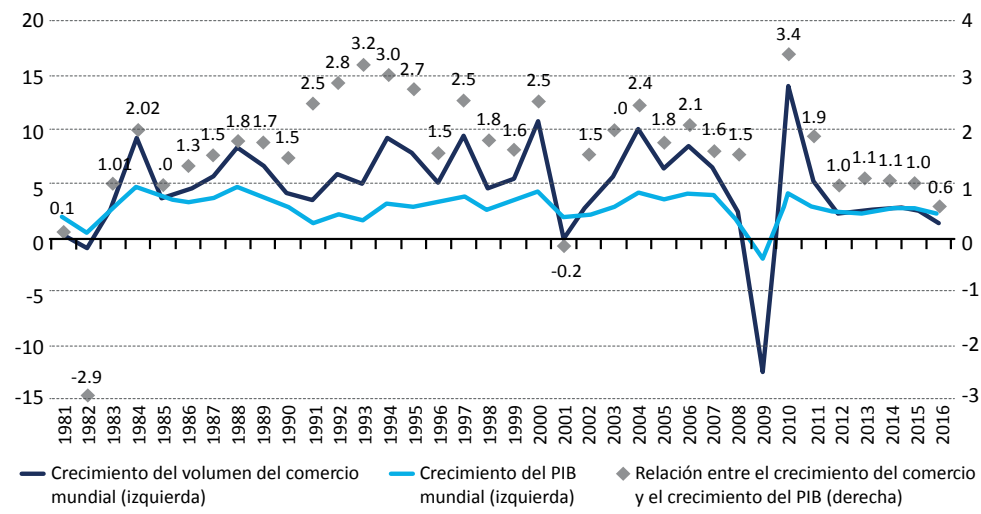
número creciente de economías desde que mediados de los ochenta lo lideraran las adscritas a la OCDE. Con la crisis de 2007 llegó una inflexión importante en esa movilidad que se corregiría en los siguientes años¹. Los flujos transfronterizos de capital cayeron más de un 65 por 100 desde 2008 a 2016, impulsados en gran medida por la involución en las posiciones interbancarias internacionales, y con un protagonismo destacado en ese retroceso de los operadores de la eurozona. Con todo, la movilidad e integración internacional de los capitales sigue siendo la más importante, especialmente en términos de flujos de inversión directa y del número de países participantes en la misma. Las posibilidades asociadas a la emergencia de nuevas plataformas digitales permiten anticipar que esa dinámica de globalización financiera está lejos de retroceder, aun cuando varíe la naturaleza de los vínculos financieros transnacionales.

Esa transición desde las rondas de negociación en el seno del GATT hacia la OMC tuvo en la incorporación de China, en 2001, el factor de normalización más importante, pero también un generador de nuevas tensiones. Desde luego acentuó algunas de las consecuencias del patrón de crecimiento de algunas economías, EE.UU. de forma destacada, basado en una expansión del gasto agregado por encima del

GRÁFICO 1

RATIO DEL CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DE COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCÍAS SOBRE EL CRECIMIENTO DEL PIB MUNDIAL

(PORCENTAJE Y RATIO)



Fuentes: Organización Mundial del Comercio, Secretaría para el Comercio, estimaciones consensuales para el PIB.

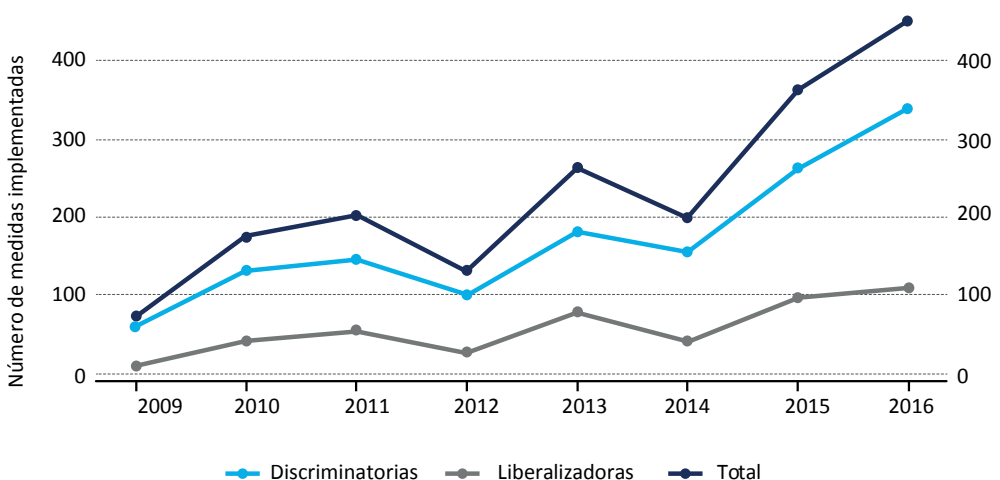
¹ Mayor detalle de la evolución de los flujos de capital y de personas en la tercera fase de la globalización se encuentran en Ontiveros (2018a) y en McKinsey Global Institute (2017).

de la renta. La intensificación del déficit por cuenta corriente acabaría propiciando acciones contrarias al libre comercio, mucho antes de que llegara Donald Trump a la presidencia de EE.UU.

La reducción del volumen de comercio en los últimos años, especialmente desde el inicio de la crisis de 2007, contrastó con la tónica expansiva de décadas precedentes. La inquietud se acentuó cuando se observaron ritmos de crecimiento incluso inferiores a los del PIB global. Junto a ello, y desde años antes de la crisis, aumentaron las acciones discriminatorias de distinto tipo, como revelan los datos del observatorio “Global Trade Alert” (gráfico 2), desde barreras convencionales al establecimiento de requerimientos sobre la existencia de componentes locales en las importaciones. Como se destaca en Hufbauer *et al.* (2013), a partir del inicio de la crisis, las formas tradicionales de proteccionismo, las elevaciones de aranceles y el establecimiento de cuotas, coexisten con otras menos tradicionales y, en concreto, con las más opacas “barreras no tarifarias detrás de las fronteras” (NTBs), por sus iniciales en inglés. Muchas de esas formas de discriminación tuvieron a China como principal protagonista.

China ha sido, en efecto, uno de los países donde se han identificado mayores violaciones del libre comercio, desde subsidios a empresas con sobrecapacidad al directo incumplimiento de las reglas sobre propiedad intelectual. Su siempre controvertida concepción del capitalismo ha situado en permanente tensión al sistema

GRÁFICO 2
DECISIONES COMERCIALES DEL G20



Fuente: Global Trade Alert.

multilateral, además de generar respuestas sancionadoras a diversas prácticas comerciales, incluso por parte la UE.

Frente a todo ello la principal institución orientada a la resolución de disputas y conflictos comerciales, la OMC, no dio muestras de suficiente agilidad y capacidad de adaptación a las transformaciones que se estaban operando en la economía global. En particular, al dominio de otras formas de comercio, como la extensión de las cadenas de valor de las empresas multinacionales, al protagonismo de los servicios, cada día más intensivos en las relaciones comerciales, y la consiguiente relevancia de las patentes y, en general, de los intangibles, como han demostrado Haskel y Westlake (2018).

2.2. Tensiones con la nueva presidencia estadounidense

Las tensiones presentes en el sistema de comercio internacional se vieron seriamente acentuadas con la llegada de Donald Trump a la presidencia de EE.UU. La renuncia al Acuerdo Transpacífico y la renegociación del NAFTA fueron los primeros aldabonazos anticipadores de esa nueva política, a las que sucedieron elevaciones de aranceles de forma unilateral sobre las importaciones de acero y aluminio, amparadas en unas muy cuestionables razones que invocan la aplicación de la cláusula de “seguridad nacional” prevista en la sección 232 de la *Trade Expansion Act*. Además, la admisión de la posibilidad de una “guerra comercial”, terminaba por concretar los temores avanzados sobre ese nuevo mercantilismo fraguado durante la campaña electoral. La sentencia, “Las guerras comerciales son buenas y fáciles de ganar”, formulada por el presidente Trump a través de las redes sociales en marzo de 2018 y su concreción dos meses más tarde, se convertía en la más seria amenaza al sistema de relaciones económicas internacionales desde su reconstitución tras la Segunda Guerra Mundial.

No es necesario revisar en detalle cada una de las decisiones adaptadas en política comercial², para concluir en dos rasgos esenciales de esa nueva política que pueden condicionar de forma significativa al sistema global. La disposición de un apoyo electoral importante es el primero de ellos. Es verdad que amplios sectores de la población estadounidense no son muy partidarios del libre comercio. Consideran, como su actual presidente, que el déficit comercial es “una señal de debilidad”, que el comercio es un juego de suma cero en el que un déficit es el reflejo de un mal acuerdo. Así, bajo ese eslogan *America First*, Trump agrupó un conjunto de aspiraciones y reclamaciones de diversos sectores de la población, desde trabajadores desplazados durante las últimas décadas hasta los empresarios ávidos de protección

² Puede verse a este respecto Ontiveros (2018, a,b,c).

de industrias ineficientes. El denominador común es la introspección económica y también política.

Lo relevante es que ese viraje antiglobalizador no es exclusivo de Donald Trump, ni carece de antecedentes. Recordemos que la candidata Hillary Clinton repudió el Acuerdo Transpacífico durante la campaña electoral. También se ha recordado en estos días la imposición por Ronald Reagan a sus socios comerciales de “restricciones voluntarias a la exportación”, tampoco previstas en las reglas del GATT. Fue precisamente ese tipo de discrecionalidad el que aceleró la creación de la OMC. Donald Trump, por tanto, no es el primer presidente de EE.UU. que eleva aranceles, pero sí es el primero que lo hace de forma unilateral.

El otro rasgo que conviene destacar en esa nueva actitud aislacionista de la primera potencia económica mundial es el distanciamiento de la realidad económica global, que la propia administración estadounidense conformó a partir del final de la Segunda Guerra Mundial. Va más allá de las relaciones comerciales y supone un cierto abandono de la cooperación y del mantenimiento de los compromisos tradicionales internacionales que faciliten la convivencia en un escenario económico y político mucho más complejo. Un conjunto de amenazas sobre la estabilidad mundial, no solo económica, de alcance tan imprevisible como inquietante. Pero también compromete la estabilidad del liderazgo mantenido por ese país desde el final de la Segunda Guerra Mundial. EE.UU. parece abandonar el sistema que había concebido a su servicio. Como ha señalado J. Pisani-Ferry (2018) “parece poco convencido de que el sistema global sirve a los intereses estratégicos de EE.UU.”. Efectivamente, EE.UU. escribió las reglas que ahora desmonta.

Tampoco deja de llamar la atención que esas amenazas de guerra comercial coexistan con una fase expansiva en la economía estadounidense, a diferencia de los momentos más depresivos en que tuvieron lugar tensiones similares. Esa ausencia de precedentes, la manifiesta incertidumbre sobre los desenlaces a que conduciría un enfrentamiento tal, nos remite a esa caracterización de la “ignorancia agresiva” que hacía N.N. Taleb (2007) al hablar de las guerras en general: impredecibles, “difícil de anticipar las cadenas causales entre política y acciones, podemos fácilmente desencadenar episodios como los cisnes negros debido a esa ignorancia agresiva, de forma similar a cuando un niño juega con un juego de química”. El deterioro de la credibilidad, de la autoridad estadounidense es otra de las consecuencias de la persistencia de una política tal.

Aunque no necesariamente expresivas de proteccionismo convencional, no pueden pasarse por alto las decisiones desreguladoras en el sistema financiero estadounidense, también liquidando las reformas introducidas por la anterior

administración en este ámbito. Se ha hecho caso omiso de las amenazas a la estabilidad financiera que significa desmontar la *Dodd-Frank Act*, establecida en 2010 a tenor de las lecciones que dejó la génesis de la crisis financiera desencadenada en aquel sistema financiero. La mayor discrecionalidad en la gestión de riesgos, la mayor tolerancia con los niveles de apalancamiento de las entidades financieras, entre otros aspectos, puede volver a propiciar episodios como los que desencadenaron la crisis de 2008. En el seno de esa ley hoy seriamente cuestionada se incluye la denominada *Volcker Rule*, de hecho, una actualización de la *Glass-Steagall Act* que limita las capacidades de los bancos para realizar operaciones de riesgo por cuenta propia. Son alteraciones, en definitiva, que además de hacer más vulnerable la escena financiera global, en un contexto de elevada integración financiera, ensanchan las asimetrías regulatorias con otros sistemas financieros del mundo, desde luego los europeos, contando con ventajas competitivas difíciles de neutralizar si no es mediante la extensión de esa amenazante desregulación.

2.3. Disrupción tecnológica, convergencia y desigualdad

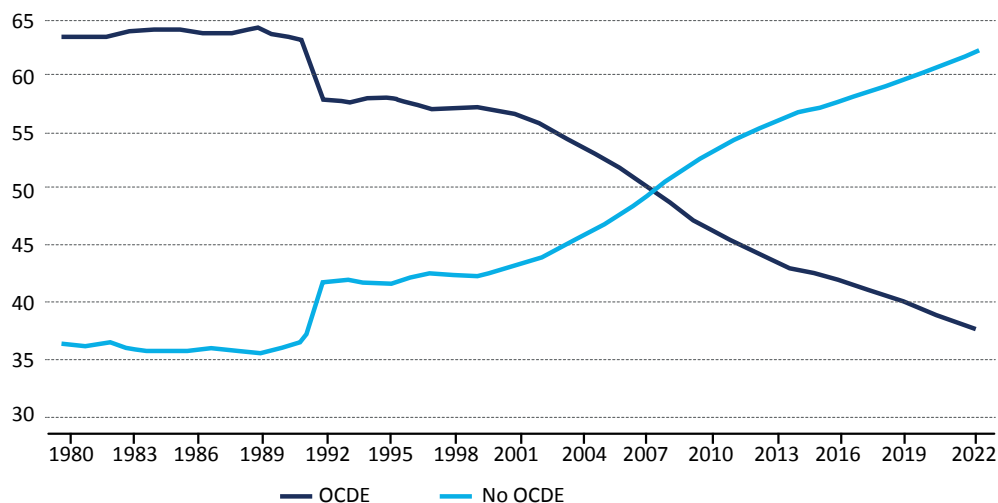
La irrupción de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y su metamorfosis hacia la completa digitalización ha constituido otro de los episodios característicos de esa tercera fase de la globalización. Su contraste con otras discontinuidades tecnológicas propias de revoluciones industriales precedentes es notable. El binomio ofrecido por el aumento constante de la capacidad de computación (el cumplimiento de la Ley de Moore) y el de la conectividad (validando las proposiciones de Metcalfe) ha hecho que su impacto trascienda los subsistemas empresariales y las macromagnitudes de todas las economías adoptantes. Su fácil y barata permeabilidad geográfica ha caminado de la mano del reforzamiento de ese carácter de “tecnologías multipropósito” que las ha llevado a presidir también otros ámbitos de la actividad social y, desde luego, política y militar. En esa adopción de los avances tecnológicos y en su difusión transfronteriza, el aumento de la integración comercial y financiera ha sido muy importante, como se destaca en FMI (2018, capítulo IV).

A los efectos de estas notas es relevante subrayar la contribución de esas tecnologías a la difusión de la información, del conocimiento, de forma destacada; determinaron adaptaciones empresariales, pero también de las habilidades y, en general, de la educación. Ello ha facilitado la integración internacional y con ello la convergencia entre las economías actuantes en la escena global. Han deparado mayores facilidades para los intercambios tradicionales y la emergencia de esos nuevos flujos, los de información y datos, que constituirán un rasgo esencial de transformaciones empresariales en las próximas décadas, en lo que bien podría ser la cuarta fase de la globalización, aquella en la que efectivamente dominará la

GRÁFICO 3

ASCENSO DE LOS EMERGENTES

(PORCENTAJE DEL PIB DE LAS ECONOMÍAS DESARROLLADAS —OCDE— FRENTE A LAS ECONOMÍAS EMERGENTES Y EN DESARROLLO —NO OCDE—)



Fuente: OCDE.

movilidad de las ideas, en cuyo abaratamiento localiza Richard Baldwin (2016) una de las razones principales de la convergencia entre países.

La reducción del desequilibrio de poder entre economías avanzadas y emergentes ha sido otro de los rasgos característicos de la última fase de la globalización. La apertura de las economías, el abandono de las políticas de sustitución de importaciones, la asunción de las reglas multilaterales, en el GATT y la entrada en la OMC, ha facilitado el aprovechamiento de los potenciales de crecimiento de muchas economías hasta entonces distantes de la escena global. Esa inserción ha sido la principal responsable de la alteración en la distribución del poder en la economía global. La convergencia se aceleró durante las dos últimas décadas del siglo veinte, con ritmos de crecimiento sin precedentes en algunas de las economías menos desarrolladas y también en la renta por habitante. La participación de las economías de mayor renta en la determinación del valor de la producción mundial no ha dejado de descender y no lo hará, como se aprecia en el gráfico 3, así como en la distribución del comercio global.

Se trata de cambios en el poder económico relativo, que ya van señalando la voluntad de sus ejercentes de llevar a cabo alteraciones del poder político en la

escena internacional, de ensanchar sus ámbitos de influencia. Desde luego son los casos de China e India, pero también de algunos otros pertenecientes al G20, como se puso de manifiesto tras la emergencia de la crisis de 2008. Por obvio que resulte, es importante destacar el protagonismo económico, tecnológico y militar de China, especialmente cuando se trate de abordar iniciativas tendentes a reforzar la cooperación, la gobernación de la dinámica de globalización.

Paralelamente, la cohesión política en el seno de las economías avanzadas se ha debilitado, como acabamos de comentar en el caso de la nueva administración estadounidense. El concepto de “Occidente”, en otras épocas de cierto poder aglutinador ha perdido gran parte de su significado, especialmente desde que EE.UU. ha dejado de liderar su entidad, de garantizar su coherencia. Incluso las ideas de democracia no son homogéneas en el seno de las principales economías, tampoco en la capacidad para exportarlas a las menos avanzadas. Las consecuencias de esas modificaciones en la distribución del poder mundial es una mayor multipolaridad con la que habrá que contar de forma inexcusable en los próximos años. Una mayor complejidad en la resolución de conflictos y en la necesaria gobernabilidad global.

Pero la convergencia en términos de dimensión económica y de renta por habitante no ha sido general, ni mucho menos al mismo ritmo. En el grado de asunción de las bondades de la globalización encontramos segmentos de población en algunos países del sureste asiático y del África subsahariana, los considerados *late convergers* que mantienen dificultades para acercar sus niveles de PIB por habitante, especialmente desde la crisis de 2008. Los retrocesos en la dinámica de globalización, la mayor hostilidad a la integración global, el impacto del cambio climático sobre la producción agrícola y la creciente automatización de la gestión empresarial, son obstáculos sobrevenidos que dificultarán los avances en la convergencia real, al menos en los próximos años.

Esa dinámica contrasta con la que favoreció a los *early convergers*, que hicieron del crecimiento espectacular de sus exportaciones la fuente principal de acercamiento de sus niveles de PIB por habitante a los de los países ricos. En realidad, la “desindustrialización” y la creciente sustitución de los servicios, mucho menos intensivos en empleo, en la contribución al crecimiento, puede impedir la misma secuencia que siguieron los convergentes pioneros³. Y la automatización y robotización puede dificultar aún más la convergencia al no disponer de las habilidades necesarias que permitan su rápida inclusión en procesos de producción externalizables y en las cadenas de valor de empresas multinacionales. Incluso los sectores

³ En Ontiveros (2018d) se resumen conclusiones acerca de la directa transición hacia el sector servicios de las economías menos avanzadas.

manufactureros más intensivos en factor trabajo son hoy muy vulnerables, quedando expuestos a los riesgos de deslocalización en el seno de los países, como lo son los que están teniendo lugar desde los medios rurales menos productivos hacia medios urbanos favoreciendo la informalidad urbana.

Uno de los rasgos más característicos de esta última fase de globalización ha sido la ampliación de la desigualdad en la distribución de la renta y de la riqueza. La convergencia entre economías, la reducción de las diferencias en renta por habitante entre naciones, ha sido simultánea al aumento de la desigualdad en el seno de los países. Esos mismos avances tecnológicos que han favorecido la convergencia entre economías también se encuentran en el origen de algunas de las tensiones generadas por la dinámica de integración global. El aumento de la desigualdad y la inseguridad son quizás las más destacables.

Del primero de los impactos ya existen evidencias. Los distintos ritmos de asimilación de esas tecnologías, de las habilidades necesarias para su empleo eficiente, han contribuido a la polarización de los empleos, al mantenimiento de la presión a la baja sobre los salarios más reducidos en los sectores menos intensivos en esas tecnologías digitales que están reconfigurando la totalidad de los subsistemas empresariales.

Mucho menos verificado es el impacto del aumento del comercio, de la propia dinámica de globalización por sí sola, en el aumento de la desigualdad. Pero la coincidencia es clara: la intensificación de la integración global ha coexistido con un aumento de la desigualdad en la distribución de la renta y de la riqueza en el seno de los países. Ha sido compatible con esa convergencia entre países antes destacada. Al progreso tecnológico le ha acompañado una mayor inclusión de economías tradicionalmente atrasadas, pero también ha dejado una ampliación de la desigualdad en la distribución de las ganancias de la globalización, al tiempo que sus ventajas han sido capturadas por segmentos no mayoritarios de la población. Se ha revelado, en definitiva, que los beneficios de la dinámica de integración económica y financiera, de la participación en la misma de un número creciente de países, han sido distribuidos de forma manifiestamente desigual, como lo ha sido la igualdad de oportunidades. Ya son relevantes las investigaciones que señalan al binomio globalización–tecnología como los principales determinantes de la desigualdad en la distribución de la renta y de la riqueza.

La pobreza global y la desigualdad entre países ha descendido, como ha ilustrado (Milanovic, 2016), pero el progreso tecnológico ha polarizado y segmentado los mercados de trabajo y ha contribuido de forma manifiesta a la desigualdad en la distribución de la renta en el seno de muchos países, como han demostrado entre otros Piketty (2013). Investigaciones más recientes han destacado igualmente esa

relación entre profundización de la integración global y aumento de la desigualdad a nivel nacional.

Esa realidad tiene ya reflejos políticos evidentes, no solo en el ascenso de partidos políticos antiglobalización, tanto en lo que tradicionalmente podría considerarse la izquierda como la derecha. Nacionalismos que amparan la involución en los procesos de apertura al exterior. Una tendencia que es más explícita si cabe en economías avanzadas que en el resto y que encontré, como se ha señalado, en la emergencia de la crisis de 2008, y más directamente en su gestión, un importante acelerador. Como ha ocurrido en crisis anteriores, desde luego la que condujo a la Gran Depresión, la de 2007 generó efectos que marcaron otras fases de involución de la integración internacional: inseguridad y tentaciones proteccionistas, fundamentalmente. Esa tendencia queda resumida en la falta de confianza, en definitiva, en el propio sistema económico y en las relaciones internacionales, definiendo una marcada propensión a la introspección, además de una desigual distribución de los costes de esta. Sus consecuencias sobre la estabilidad del propio sistema económico y político pueden ser importantes, dificultando aún más el necesario crecimiento inclusivo que el asentamiento de la dinámica de apertura e integración internacional necesita.

3. POLÍTICAS PARA PRESERVAR LA APERTURA E INTEGRACIÓN INTERNACIONAL

Preservar la apertura e integración internacional de las economías, como fundamento de la prosperidad global, exige asimilar las experiencias que ha dejado la actual fase de globalización. El proceso de ampliación de los intercambios de bienes, servicios, capitales, personas y datos ha contribuido de forma manifiesta a aumentar las posibilidades de crecimiento económico en el conjunto de la economía mundial. También lo ha hecho facilitando la convergencia real entre las economías, especialmente en aquellas que al inicio de la actual fase de globalización se encontraban al margen de la dinámica de integración. La reducción de la pobreza en algunas economías menos avanzadas es un hecho, así como en algunas otras provenientes de sistemas basados en la planificación central que iniciaron en los noventa su transición al sistema económico basado en el mercado. En la conformación de esas ventajas ha influido de forma igualmente destacada la fácil difusión del conocimiento asociada a la emergencia de las tecnologías de la información y de la comunicación.

Pero, al mismo tiempo, la excesiva subordinación de no pocos gobiernos nacionales a las exigencias de la globalización y la ausencia de políticas compensadoras de sus costes sociales ha generado un buen número de damnificados. El crecimiento no ha sido precisamente muy inclusivo, tanto en economías avanzadas, como las

menos desarrolladas, y así lo muestran los datos de ampliación de la desigualdad en la distribución de la renta y de la riqueza, antes y después de la crisis de 2007. Esta última desveló también no pocas inconsistencias en los procesos de liberalización y desregulación financieras iniciados en los años ochenta del siglo pasado, en particular la asimetría entre la capacidad de innovación financiera, la discrecionalidad operativa de los agentes, y la capacidad efectiva de supervisión de las autoridades en todo el mundo, tanto a nivel nacional como por las instituciones multilaterales. El balance final de estas tres últimas décadas comprensivas de lo que convencionalmente se considera la tercera fase de la globalización obliga a que tanto desde las instituciones multilaterales como desde los gobiernos nacionales se asuman las limitaciones observadas y, en aras de no sacrificar las posibilidades que ofrecen la apertura real y financiera, se adopten decisiones que las hagan compatibles con un crecimiento económico más inclusivo: con mejoras de bienestar perceptibles por la mayoría de los ciudadanos.

En mayor medida ese reforzamiento de la cooperación es necesario al verificar que la actual administración de la principal economía del mundo defiende políticas manifiestamente introspectivas, erosionadoras de la capacidad de actuación de las instituciones multilaterales. Esa reconstrucción es también necesaria a tenor del creciente ascenso de algunas economías, hasta hace poco consideradas emergentes, que ambicionan jugar un papel más activo en el contexto económico y político internacional. En ausencia de hegemonías tan simples y unipolares como las hasta hace poco dominantes, el concierto es el punto de partida de cualquier intento por restablecer una armonía básica en las relaciones internacionales. Esto es especialmente necesario en un momento como el actual en el que el deterioro del entendimiento internacional alcanza una extensión geopolítica, generadora de riesgos que trascienden la propia estabilidad económica y financiera global.

El enfrentamiento hoy más relevante no se trata tanto del que definen las opciones ideológicas antagónicas tradicionales, como el existente entre la introspección y la apertura; entre los nacionalismos crecientes y la asunción del globalismo. Y en la clarificación de esas opciones esencial el papel de la Unión Europea, el bloque más abierto y dependiente de los intercambios internacionales. Una pretensión tal no es precisamente fácil de articular dado que los principales obstáculos al multilateralismo provienen de EE.UU. con quien las alianzas estratégicas en otros ámbitos como la seguridad y el militar han sido esenciales en las últimas seis décadas. Otro de los problemas que pueden emerger de forma más explícita es la división en el seno de la propia UE en la defensa del libre comercio como consecuencia de las diferentes actitudes entre negociación conjunta o las tentaciones de hacerlo individualmente en algunos aspectos. Hablar con una sola voz, no es necesario insistir en ello, es hoy más importante que nunca.

3.1. Racionalidad en la defensa del libre comercio

Asumir la conveniencia del libre comercio no debe significar la ausencia de condiciones sobre el dominio de la dinámica de globalización. Las consideraciones de Dani Rodrik (2017) son relevantes en este punto, como se destacó en Ontiveros (2018c). En especial las críticas de los economistas académicos a la ausencia de suficiente rigor en el análisis de algunas consecuencias de lo que él caracterizó hace un par de décadas como la “hiperglobalización”: “De haber abandonado desde los años ochenta los principios centrales de la profesión convirtiéndose en cheerleaders de la globalización”, considerándola un fin en sí mismo, sin cuestionar algunas de sus más dañinas contrapartidas sobre el bienestar. En realidad, Rodrik ya había anticipado mucho antes de que la investigación empírica lo avalara, que la globalización descontrolada y las aplicaciones tecnológicas en las empresas serían los principales determinantes del crecimiento de la desigualdad en la distribución de la renta.

Hoy podemos convenir en que la apertura a cualquier ritmo y cualquier precio no es la solución más adecuada. Que “determinados tipos de ventajas competitivas socavan la legitimidad del comercio internacional”, ya sean las manejadas por multinacionales provenientes de economías avanzadas o en aquellas otras cada día más importantes de las emergentes. Entre esas ventajas distantes del “juego limpio” se encuentra el deterioro del medio ambiente, el empleo infantil o, en general, la vulneración de los derechos de los trabajadores. Es un hecho que resulta poco menos que imposible distinguir dónde los bajos salarios son el resultado de baja productividad o lo son de la violación de derechos esenciales de los trabajadores.

La revisión de los múltiples acuerdos comerciales que se han suscrito desde la Segunda Guerra Mundial (más de 500 bilaterales y regionales, la amplia mayoría desde que la OMC reemplazó al GATT en 1995) están plagados de estipulaciones que no siempre procuran el bienestar de la mayoría. En una reciente investigación Dani Rodrik (2018) pone de manifiesto que numerosos acuerdos comerciales van más allá de la imposición de aranceles y cuotas, siendo el resultado de la búsqueda de rentas, de conductas interesadas por parte de las compañías multinacionales bien conectadas, que bajo la etiqueta de “libre comercio” pueden generar resultados redistributivos adversos y pérdidas de bienestar. Los ámbitos fundamentales en los que esas regulaciones y armonizaciones se concretan son los derechos de la propiedad intelectual, los flujos de capital transfronterizos, los procedimientos para la resolución de disputas y la armonización de estándares regulatorios. Es de todo punto necesario, por tanto, que la agenda económica en la mayoría de los países avanzados deje de estar controlada por las grandes empresas.

3.2. Fortalecimiento de las instituciones multilaterales

La existencia de reglas vinculantes para todos los países con presencia en la escena global es hoy más necesaria que al término de la Segunda Guerra Mundial. En realidad, no se habían registrado tantos episodios de contestación a la cooperación internacional, al dominio de los acuerdos multilaterales, como ahora, acentuando esa disyuntiva entre confrontación y cooperación internacional. Es por esta razón que diversos analistas han reclamado una suerte de refundación de los acuerdos de Bretton Woods a modo de referencia a la que aspirar en la dirección de reforzamiento de la cooperación internacional, de afianzamiento de los sistemas de gobierno multilateral, tomando en consideración las experiencias de estas últimas décadas, incluido el debilitamiento de las hegemonías simples.

La primera de las instituciones, la más afectada por las tensiones actuales, es la OMC. Esta institución, que precisamente no pudo nacer en Bretton Woods como deseaba J.M. Keynes por la oposición estadounidense, ha tenido un desempeño cuestionable, en todo caso por debajo de las expectativas existentes en su creación a finales de 1994. Eso no ha impedido que el volumen de comercio internacional haya crecido, de la mano de la reducción de todo tipo de barreras. Ahora, su predicamento se encuentra seriamente debilitado y su funcionamiento condicionado por la actitud de la Administración estadounidense, incluido el nombramiento de jueces para la corte de apelación. Lejos del abandonismo, el fortalecimiento de esa institución, el respeto a las reglas y procedimientos para la resolución de disputas comerciales sigue siendo esencial. Y la Unión Europea debería abanderar su reforma para eliminar cualquier atisbo de unilateralidad, de ascenso del mercantilismo, extendiendo su celo a las estipulaciones no siempre favorecedoras del libre comercio y a la proliferación de acuerdos comerciales de todo tipo, no siempre consistentes con el verdadero objetivo de la OMC. Ese papel fortalecedor de la cooperación, en lugar de abordarlo unilateralmente, es particularmente importante en el ámbito de los derechos de propiedad intelectual donde los conflictos con China siguen siendo relevantes.

Las otras instituciones económicas multilaterales nacidas en Bretton Woods, el FMI y el Banco Mundial, aun cuando han definido una cierta capacidad de adaptación a los cambios operados en la economía mundial en las tres últimas décadas, siguen siendo objeto de cuestionamiento. En algunos casos por su insuficiente capacidad para reflejar en sus órganos de gobierno y decisiones la nueva distribución del poder económico global. Más recientemente por la propia actitud cuestionadora de la Administración estadounidense. Así, el principal accionista del Banco Mundial no deja de exhibir sus críticas y reticencias a continuar con los apoyos financieros a esa institución.

Con el mismo celo y diligencia técnica que esas instituciones multilaterales tratan de supervisar las orientaciones macroeconómicas se ha de atender a dos ámbitos esenciales para hacer la globalización más inclusiva: la evitación de las prácticas fiscales distantes del juego limpio y la lucha contra la corrupción. La reducción de los desequilibrios sociales, la consecución también de esa “globalización moral” de la que se ocupa Ignatieff (2018) en su último libro, aconsejan una vigilancia estrecha en esos dos campos. No se reduce la desafección existente tolerando prácticas tributarias que deslocalizan el registro contable de los excedentes empresariales de los países donde se generan o practican precios de transferencia cuestionables.

Son, por tanto, necesarias regulaciones trasfronterizas que impidan la elusión fiscal de las grandes multinacionales, así como la existencia de paraísos fiscales, que por sí solos constituyen una de las manifestaciones más explícitas de las limitaciones a la correcta gobernación de la dinámica de globalización. Y en este punto la UE debe también desempeñar un papel activo, eliminando las anomalías todavía existentes en la región. Es en este contexto en el que es destacable la pretensión de la UE por limitar la discrecionalidad en el manejo de los ingresos tributables de las grandes compañías tecnológicas y, en todo caso, hacer más efectivo el escrutinio de las grandes empresas tecnológicas: de su creciente poder de mercado y de la elusión de sus obligaciones fiscales. Así lo ha reconocido incluso el FMI en declaraciones de su directora gerente en las reuniones conjuntas del FMI y del BM de abril de 2018. Advertencias sobre las amenazas a la innovación y a la generación de ganancias de productividad que devienen de ese poder de mercado creciente. Christine Lagarde ha reclamado nuevos enfoques para enfrentar dicha situación limitadora de la generación y difusión de innovaciones: “desde la competencia podremos ver innovación, pero demasiada concentración de poder de mercado no es precisamente útil”, ha venido a reconocer.

Esas acciones deberían formar parte de la más amplia lucha, igualmente necesaria desde una perspectiva multilateral, contra la corrupción. En abril de 2018 el comité ejecutivo del FMI aprobó una nueva propuesta contra la corrupción de los países miembros tras verificar los costes de la misma en términos de crecimiento inclusivo y sostenible. En un documento reciente se presentan resultados empíricos que reflejan las consecuencias de elevados grados de corrupción sobre la intensidad del crecimiento, la inversión extranjera y la recaudación tributaria, además del aumento de la desigualdad. Un conjunto de países todavía reducido, los integrantes del G7 más Checoslovaquia y Austria, han aceptado suministrar datos y someterse al escrutinio que establecerá el FMI.

La homogeneización de la supervisión financiera, la reducción de asimetrías regulatorias, es otra de las condiciones para que el ámbito más dinámico de la glo-

balización contribuya al crecimiento y reduzca su propensión a la generación de crisis financieras. Los avances que se han dado desde la crisis de 2008 en términos de regulaciones macroprudenciales, control de riesgos sistémicos y, en general, en la supervisión bancaria, se encuentran también amenazadas por las pretensiones desreguladoras de la nueva administración estadounidense, partidaria de eliminar la regulación Dodd-Frank creada en 2010 sobre la base de las experiencias aportadas por la génesis de la crisis financiera. Si, lejos de capitalizar esas experiencias y asumir los nuevos riesgos derivados del aumento en el grado de concentración bancaria que ha tenido lugar desde entonces, se opta en el principal sistema financiero por la eliminación o excesiva relajación de las regulaciones, el mundo volvería a exponerse a riesgos si cabe superiores a los que condujeron a la crisis del 2008. Mayor transparencia, escrutinio más estrecho de las operaciones fuera de balance y limitaciones al apalancamiento de los operadores financieros deberían ser premisas para garantizar no solo una eficiente movilidad internacional de los flujos financieros, sino el funcionamiento básico de cualquier sistema financiero, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes.

El dominio del multilateralismo también ha de mantener su vigencia en las políticas contra el calentamiento global y, desde luego, en lo que bien podríamos considerar la necesaria gobernación tecnológica. El impacto de ambos aspectos sobre la economía global es evidente. El cambio climático es uno de los más explícitos y documentados riesgos que pesan sobre la estabilidad y prosperidad global. Pero también otros como el cambio de uso de la tierra, la pérdida de biodiversidad y el deterioro de los recursos naturales. Nuevamente nos encontramos con que la concertación internacional se encuentra ahora subordinada seriamente a la renuncia de la actual Administración estadounidense a aceptar los compromisos de la precedente en el Acuerdo de París suscrito en diciembre de 2015. Una retirada que más allá de las limitaciones del alcance de este acuerdo lo hace con las transferencias de tecnología a países menos avanzados que llevaba asociadas.

Al igual que el cambio climático, la gobernación global también ha de asumir ámbitos apenas intuidos como necesarios hace unos años, como es el relativo a la seguridad tecnológica. La ciberseguridad es un cuerpo de respuestas a amenazas ya suficientemente explícitas que requiere de estrecha y continua concertación global. La confianza en los avances de las tecnologías digitales, su asimilación en los procesos de modernización empresarial, la extensión de la economía de los datos y, en definitiva, la necesaria alfabetización tecnológica en numerosos países requiere de ese tipo de respuestas cuya virtualidad es limitada si no están basadas en la cooperación.

En todas esas acciones de evidente proyección internacional, el protagonismo de la UE debería ser importante. No solo por el interés concreto en que la diná-

mica de integración internacional no se debilite, sino por la necesidad específica de la región en solventar el conflicto acentuado recientemente entre la extensiva integración económica y la muy limitada integración política: la participación en la solución a los problemas globales es una vía para influir favorablemente en la confianza de los europeos en sus instituciones comunes. Apenas asimilado el impacto político del Brexit, y desde luego con la incertidumbre sobre sus consecuencias económicas, emerge un foco de inquietud en otra de los países centrales, Italia, con denominadores comunes a las causas que determinaron la decisión de una mayoría de ciudadanos británicos. Las dos formaciones políticas que han decidido formar gobierno comparten un manifiesto distanciamiento de las instituciones europeas, en particular de las que conforman la unión monetaria. Siendo tradicionalmente un país inequívocamente proeuropeo, la desafección política actual de buena parte de los italianos es notable. En los descensos de identificación que muestra el último eurobarómetro el impacto de la gestión de la crisis de 2008 sigue siendo relevante, como lo es la asimilación de los mediocres resultados económicos, y en particular el estancamiento del PIB por habitante en los últimos años. El contraste de esta crisis política con las que habitualmente experimentan en ese país radica en la transmisión de inestabilidad financiera más acusada. La mera posibilidad, aparentemente ahora descartada, de convocatoria de nuevas elecciones sería interpretada como la propia de un “referéndum de hecho” en el que la pertenencia a la UEM podría quedar en entredicho. Y las reacciones de todos los mercados financieros el pasado mayo es reveladora de la exposición que sufre el área monetaria, a pesar de los intentos por fortalecerla institucionalmente tras la crisis de 2008.

3.3. Políticas nacionales: por un crecimiento inclusivo

Que la globalización es mejorable es algo fácil de deducir del recorrido anterior. Pero algunas de las limitaciones observadas en las últimas décadas o las sobrevenidas tras la introspección estadounidense no explican todo el distanciamiento de un número amplio de ciudadanos en las economías avanzadas de la dinámica de integración global. Sobre las actuaciones de los gobiernos, o las ausencias de políticas adecuadas a esa nueva realidad competitiva global, recae una responsabilidad si cabe mayor.

Es un hecho que los beneficios de la globalización han sido distribuidos de forma muy desigual, justificando la amplitud del descontento social en muchos países, incluidos los europeos. La verificación de que se han socializado los costes del proceso, pero las ganancias se han concentrado de forma privada forma parte de un amplio consenso entre analistas, incluidas algunas instituciones como el FMI. La extensión de la desafección y las reacciones políticas a una situación tal no son precisamente tranquilizadoras, desde luego para los beneficiarios de esa dinámica.

La existencia de una “recesión democrática”, en los términos que la ha formulado Larry Diamond de la Hoover Institution ha dejado de ser una alarma exagerada. También en Europa el sistema económico y político se encuentra hoy seriamente cuestionado. Por eso es necesario conformar un equilibrio entre apertura económica y gestión política que suavice las tensiones asociadas a ese trilema que formuló Rodrik, entre “hiperglobalización”, intereses económicos nacionales y democracia, recientemente subrayado por Stephen D. King (2018) con especial énfasis en la idea de reducción de la desigualdad.

La obtención de todas las ventajas asociadas a la integración económica internacional, a la discontinuidad tecnológica hoy dominante, requieren actitudes mucho más proactivas de los gobiernos. Y la prioridad, en mi opinión, han de ser las políticas orientadas a reducir la desigualdad en la distribución de la renta: a garantizar la igualdad de oportunidades. Ello es sinónimo, en definitiva, de fomento del crecimiento inclusivo: de extensión de sus beneficios mediante la inversión en capital humano y todas aquellas que fortalezcan la seguridad y la confianza de los trabajadores con menor capacidad defensiva. Será desde esa base como la integración internacional podrá asentarse y alejar las tentaciones nacionalistas y proteccionistas que hoy amenazan seriamente la estabilidad global.

BIBLIOGRAFÍA

BALDWIN, R. (2016), “The Great Convergence”, Belknap- Harvard.

FMI (2018), “Is productivity growth shared in a globalized economy”, *World Economic Outlook*, abril: capítulo IV.

GLOBAL TRADE ALERT (GTA), <http://www.globaltradealert.org/>

HASKEL, J., y S. WESTLAKE (2018), *Capitalism without Capital. The Rise of Intangible Economy*, Princeton University Press.

HUFBAUER, G. C.; SCHOTT, J. J.; CIMINO-ISAACS, C.; VIEIRO, M., y E. WADA (2013), *Local Content Requirements. A Global Problem*, Peterson Institute for International Economics.

IGNATIEFF, M. (2018), *Las virtudes cotidianas: el orden moral en un mundo dividido*, Taurus.

KING, S. D. (2017), “Grave new world. The End of Globalization, The Return of History” Yale University Press.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2017), “The new dynamics of financial globalization”.

MILANOVIC, B. (2016), *Global inequality: A new approach for the age of globalization*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

ONTIVEROS, E. (2018a), “Introspección Global. Vulnerabilidad europea al aislacionismo y a los nuevos proteccionismos”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 187, Instituto Español de estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.

— (2018b), “Trump también amenaza a la UE”, *El País*, 17 de febrero.

— (2018c), “Escaramuzas y guerras comerciales”, *El País*, 6 de marzo.

— (2018d), “¿Cuánta globalización?”, *El País Negocios*, 18 de marzo.

— (2018e), “Terciarización buena y mala”, *El País Negocios*.

PIKETTY, T (2013) “El capital en el siglo XXI” *RBA Ediciones*, Barcelona.

PISANI-FERRY, J. (2018), “The International Economic Consequences of Mr. Trump”, Project Syndicate, 30 de enero.

RODRIK, D. (2017) *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*, Princeton University Press, noviembre.

— (2018), “What Do Trade Agreements Really Do?”, National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper* No. 24344, febrero.

TALEB, NASSIM NICHOLAS (2007), *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, Random House, N. York.