FOREIGN AFFAIRS
LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 17 • NÚMERO 4
OCTUBRE-DICIEMBRE 2017

¿Por qué se estancó la globalización?

Cita recomendada:
Hu, Fred; Spence, Michael, (2017) "¿Por qué se estancó la globalización?", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 17: Núm. 4, pp.122-129. Disponible en: www.fal.itam.mx

¿Por qué se estancó la globalización?

Y cómo reactivarla

Fred Hu y *Michael Spence*

Después de la Segunda Guerra Mundial, y durante muchas décadas, una gran variedad de países compartió una visión económica fundamental. Estos países respaldaron un sistema cada vez más abierto para el comercio de bienes y servicios, apoyado por instituciones internacionales; permitieron que el capital, las corporaciones y, en menor medida, las personas, atravesaran libremente las fronteras y promovieron una rápida propagación de la información y la tecnología. A medida que el comercio se expandió, los niveles de vida mundiales mejoraron notablemente y cientos de millones de personas dejaron de vivir en la pobreza.

Hoy, están siendo atacados todos los aspectos de esta economía globalizada. El rechazo popular al libre comercio y al movimiento irrestricto de capital por las fronteras ha cobrado un mayor impulso. El ideal del libre flujo de información se enfrenta con una ola creciente de reclamos de derecho a la privacidad, protección de la propiedad intelectual y aumento de la seguridad cibernética. En todo el mundo desarrollado se ha levantado una fuerte animosidad contra la inmigración, en especial desde que las olas de refugiados del Medio Oriente comenzaron a inundar Europa. Por otra parte, después de las diversas rondas multilaterales de negociación sostenidas en los años de la posguerra, se ha vuelto difícil alcanzar nuevos acuerdos: la Organización Mundial del Comercio (OMC) no ha podido completar una sola ronda de negociaciones desde su creación en 1995.

En junio de 2016, el Reino Unido votó por dejar la Unión Europea, lo que provocó la peor crisis política en la historia de la Unión. Mientras tanto, el presidente estadounidense Donald Trump ha jurado poner a "Estados Unidos primero". En su primera semana de gobierno, Trump se retiró del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP), un acuerdo de libre comercio entre

FRED HU es fundador y Presidente del Primavera Capital Group. **MICHAEL SPENCE** es profesor William R. Berkley de Economía y Leonard N. Stern School of Business de la New York University. En 2001 recibió el premio Nobel de Economía.

doce países orquestado por su predecesor, y ha prometido renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), del cual afirmó era "quizá el peor acuerdo comercial que se haya firmado en el mundo y definitivamente el peor al que se haya afiliado Estados Unidos". La Asociación Trasatlántica de Comercio e Inversión, un acuerdo que negocian actualmente Estados Unidos y la Unión Europea, también enfrenta un futuro incierto, detenido por la fuerte oposición a ambos lados del Atlántico.

Conforme Estados Unidos pierde interés en apoyar el orden internacional en cuya construcción desempeñó un papel de liderazgo, el futuro de la globalización dependerá mayormente de China. Hasta el momento, Beijing parece estar comprometido con la preservación de un sistema global abierto. No obstante, por ahora, China tendrá que esforzarse si quiere sustituir a Estados Unidos como el promotor de un orden multilateral abierto. En una época de cambios tecnológicos rápidos y perturbadores, los políticos y formuladores de políticas públicas de todo el mundo van a tener que presionar para conseguir las reformas que permitan mantener los logros de la globalización —y resuelvan sus fallas— antes de que sea demasiado tarde.

UNA POLÍTICA POPULISTA

Durante las últimas 7 décadas, y particularmente desde el final de la Guerra Fría, la globalización se ha acelerado a un ritmo constante. Durante buena parte de este lapso, la mayoría de los países aceptaron el sistema de comercio global abierto. Sin embargo, con frecuencia los gobiernos levantaron barreras para controlar el ritmo del cambio. Por ejemplo, los países en desarrollo retrasaron la apertura de determinados sectores de sus economías al comercio exterior para proteger las industrias nacientes e impusieron controles al capital para evitar la desestabilización de sus sistemas financieros. Los países desarrollados aceptaron los costos de un sistema económico abierto, pero también en ocasiones intervinieron para reducir las turbulencias causadas por el comercio. Por ejemplo, el gobierno de Ronald Reagan, en un intento (en gran medida infructuoso) por apoyar la industria automotriz nacional, impuso restricciones a la importación de automóviles y presionó a los fabricantes japoneses para que instalaran sus plantas en Estados Unidos.

Sin embargo, en las 2 últimas décadas, los países desarrollados no han podido mitigar los efectos secundarios negativos del comercio internacional y el rápido cambio tecnológico. En Occidente, la población ha culpado al libre comercio de la reducción de los empleos en la industria manufacturera y del aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, y este espíritu contrario al libre comercio en la región central de Estados Unidos ayudó a catapultar a Trump a la Casa Blanca. Entre los defensores tradicionales de la globalización —Estados Unidos, el Reino Unido y Europa continental— el apoyo a la apertura económica ha caído estrepitosamente. En noviembre de 2016, un estudio realizado por YouGov y el *Economist* reveló que menos de la mitad de los estadounidenses, británicos y franceses creía que la globalización era una "fuerza para el bien".

Estas actitudes no se limitan al ciudadano común; los globalifóbicos han llegado al poder o han estado cerca de conseguirlo. Y han encontrado una causa común: al día siguiente de que el Reino Unido votara por el *brexit*, el principal estratega de Trump, Steve Bannon, invitó a su programa de radio a Nigel Farage, entonces líder del Partido de la Independencia del Reino Unido. Allí, Farage declaró: "El proyecto de la Unión Europea ha fracasado —y agregó—: y me alegra poder decirles que está perdido". A lo que Bannon respondió: "Es un gran logro, ¡felicidades!". Por otra parte, antes de las elecciones presidenciales de Francia de 2017, Trump expresó su apoyo a la líder del Frente Nacional, Marine Le Pen, y su agenda proteccionista.

El brexit *es una victoria para la antiglobalización, el nativismo y el nacionalismo.*

Si bien la actuación poco ortodoxa de Trump en Washington ha dominado los encabezados, también en Europa la economía globalizada ha enfrentado graves dificultades. El Reino Unido, base del mercado de capitales más importante de Europa, está por salir de la Unión Europea; los términos todavía no están claros, pero sin duda el *brexit* representa una victoria para la antiglobalización, el nativismo y el nacionalismo. Mientras tanto, buena parte del resto de Europa padece un bajo crecimiento económico y altos niveles de desempleo, factores que, junto con la crisis de refugiados, han alimentado el apoyo a partidos populistas en todo el continente. Europa está atrapada en un sistema económico que está fracasando y que tiene muy pocos mecanismos de ajuste. El crecimiento y la inflación permanecen demasiado bajos como para reducir el alto desempleo y los niveles de las deudas, y sería prácticamente imposible reestructurar la deuda sin disolver la eurozona. Las tasas de cambio del euro con otras monedas importantes son muy bajas para Alemania y otros países del norte, lo cual eleva su superávit comercial, pero son muy altas para los países del sur, que siguen siendo menos competitivos.

En el contexto político actual, conforme los nacionalismos crecen en todo el continente es poco probable que reformas económicas adecuadas, tales como aumentar la integración fiscal, obtengan mucho respaldo. Sin embargo, el voto británico para salir de la Unión Europea y la elección de Trump podrían servir como llamado de atención para que las élites europeas impulsaran reformas reales. Ahora bien, con un nuevo presidente en Francia, carente de experiencia, y con elecciones inminentes en Alemania, Dinamarca e Italia, en el corto plazo Europa tendrá que concentrarse en sus políticas internas y retos económicos.

Instituciones multilaterales que han desempeñado un papel clave en el orden posterior a la Segunda Guerra Mundial también lucharán por el liderazgo mundial. Los organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial han tenido dificultades para adaptarse al surgimiento de las economías emergentes: Estados Unidos y Europa todavía los dominan y socavan su credibilidad e influencia entre los países en desarrollo, en particular en Asia. Sin embargo, probablemente ni Estados Unidos con Trump, ni la Unión Europea, que ha estado envuelta en un

conflicto con el FMI por la deuda de Grecia, vayan a invertir muchos recursos en estas organizaciones en los próximos años. Si las instituciones multilaterales quedan marginadas, el sistema económico mundial se volverá más vulnerable a las crisis financieras locales y sistémicas.

Mientras tanto, el optimismo inicial que despertaron internet y el libre flujo de información, otro elemento central de la globalización, se ha desvanecido. Las revelaciones de la Agencia de Seguridad Nacional filtradas por Edward Snowden, en relación con los programas estadounidenses de vigilancia, los presuntos ataques cibernéticos de Rusia durante la elección presidencial de Estados Unidos, el surgimiento del concepto de "noticias falsas" y el uso de la comunicación digital por parte de organizaciones terroristas para reclutar seguidores y planear ataques han dejado claro que las tecnologías de la información pueden subvertir el orden económico liberal globalizado tanto como apoyarlo. Internet enfrenta un futuro mucho más complejo, regulado y fragmentado de lo que muchos imaginaron en la década de 1990. En China, las estrictas regulaciones han construido una especie de gran muralla digital que aísla parcialmente a los usuarios chinos de internet del resto del mundo, y la Unión Europea ha adoptado una posición contundente en relación con la privacidad, que se traduce en acciones legales dirigidas a limitar las prácticas de algunas plataformas digitales creadas por Facebook y Google. En los próximos años, otros gobiernos probablemente también restrinjan el libre flujo de información, datos y conocimiento en nombre de la seguridad.

CUANDO TODO SALIÓ MAL

Buena parte de los retos actuales de la economía mundial se originó en los años inmediatamente previos y posteriores al cambio de milenio. En 1999 se introdujo el euro, y con él, se preparó el terreno para las recientes calamidades económicas. Casi 3 años después, en diciembre de 2001, China se unió a la OMC, abrió su mercado interno a las importaciones y obtuvo el pleno acceso a la economía mundial. Mientras tanto, el impacto económico de la automatización y la tecnología digital comenzó a acelerarse.

El empleo en la industria manufacturera estadounidense había estado disminuyendo desde hacía 2 décadas, pero cayó abruptamente en los primeros años del siglo XXI: entre 2000 y 2017, el número de empleos en la manufactura bajó entre 6 y 7 millones. Mientras que el número de empleos en el sector comercial, productor de bienes y servicios que pueden consumirse en cualquier parte, apenas creció, el sector no comerciable internacionalmente incorporó al mercado de trabajo alrededor de 25 millones de nuevos integrantes, además de los trabajadores manufactureros desplazados. Se trata de un mercado de compradores en empleos que requieren un nivel medio y bajo de calificación, y como resultado, los salarios se estancaron.

Durante muchos años, la automatización ha eliminado trabajos de manufactura y algunos puestos administrativos de bajos salarios. No obstante, los avances recientes en la tecnología de los sensores, el aprendizaje automático y la inteligencia artificial

han dejado todavía más empleos en situación de vulnerabilidad. En casi todas las economías desarrolladas están disminuyendo los empleos de ingreso medio, mientras que aumentan los de mayor y menor ingreso.

Los países han respondido a esta situación de diferentes maneras. Algunos han tomado medidas para reducir la desigualdad y redistribuir la riqueza mediante el sistema impositivo, han extendido los programas de seguridad social y de otras garantías y han redoblado el apoyo a la educación y la capacitación laboral. Estos esfuerzos han sido eficaces en países como Alemania, Dinamarca y Suecia, donde el trabajo organizado ejerce un gran poder de negociación, los sindicatos y los empresarios tienen una relación de confianza mutua, la riqueza individual y corporativa despliega escasa influencia en la política y prevalecen normas culturales igualitarias. En estos tres países, la desigualdad sigue estando por debajo del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un grupo conformado en su mayoría por países ricos.

Sin embargo, en los países que no cuentan con estos factores —en especial, Estados Unidos y el Reino Unido— la disparidad en el ingreso, la riqueza y las oportunidades ha aumentado drásticamente. La ausencia de una respuesta significativa en términos de políticas públicas y la falta de interés que las élites de estos países evidencian han generado una profunda indignación entre aquellos que salieron perdiendo con los cambios causados por la globalización y el progreso tecnológico.

El rechazo del viejo orden no fue inmediato. Por un momento, se pensó que sus desgracias económicas eran un resultado temporal de la crisis financiera mundial de 2008. Sin embargo, con el paso del tiempo comenzó a sospecharse que la desaparición de empleos y el estancamiento se habían vuelto rasgos duraderos del panorama económico. Los desfavorecidos se volvieron contra las élites a las que consideraban responsables: líderes empresariales, académicos y el sistema político. Y en tanto veían a poderosas fuerzas económicas y tecnológicas golpear a sus países (fuerzas sobre las que las autoridades nacionales no parecían tener mucho control), intentaban tomar las riendas de su destino y reafirmar la soberanía nacional. Esto sucedió sobre todo en Europa, donde la erosión de la soberanía, tanto real como percibida, fundamentalmente en lo concerniente a la inmigración, desempeñó un papel muy importante en la votación británica para dejar la Unión Europea. Incluso ciudadanos privilegiados que habían prosperado en el sistema global abierto votaron por el *brexit*, pues creían que esto les permitiría tener un mayor control sobre su vida.

GLOBALIZACIÓN CON CARACTERÍSTICAS CHINAS

Si Estados Unidos y Europa se repliegan, buena parte de la responsabilidad de mantener un orden económico liberal globalizado recaerá sobre China. En enero de 2017, en su discurso ante el Foro Económico Mundial en Davos, el presidente Xi Jinping reafirmó el compromiso de China con la globalización. Al patrocinar numerosas iniciativas económicas, entre las que figuran el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), la Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda y el Nuevo

Banco de Desarrollo (antes conocido como el Banco de Desarrollo del BRICS) y hacer inversiones significativas en el exterior, Beijing está indicando que pretende apoyar una forma de globalización multilateral e inclusiva.

Como la segunda economía más grande del mundo, China indudablemente ayudará a definir el futuro de la economía mundial. Sin embargo, por ahora no queda claro si podrá reemplazar a Estados Unidos como el primer defensor de la globalización. China está en medio de un cambio estructural interno que implica muchos retos, dado que transita de una economía orientada a las exportaciones y la inversión a una basada más bien en el consumo y los servicios, y esa economía enfrenta factores adversos, como exceso de capacidad y endeudamiento corporativo. Si Estados Unidos renunciara a su liderazgo, China no estaría en condiciones de proporcionarle a la economía mundial un mercado grande y accesible para las exportaciones de otros países, mercados profundos de capital o el tipo de instituciones sólidas, como la Reserva Federal y el FMI, que le han permitido a Washington estabilizar el sistema financiero mundial durante décadas. Además, China endureció recientemente sus controles de capital para evitar su fuga y dio marcha atrás, al menos por ahora, en su intención de internacionalizar la moneda china.

Con todo, el apoyo de Beijing a las estructuras multilaterales representa un avance importante. Un mundo basado en relaciones bilaterales podría funcionarles a los países más poderosos, pero el multilateralismo ha construido un espacio protegido en el que podrían participar y prosperar países más pequeños y pobres. Estos países pasarían dificultades si tuvieran que valerse por sí mismos. La adhesión de China al multilateralismo ya elevó su prestigio entre los países con economías más pequeñas. Pese a la fuerte oposición de Washington, 57 países, muchos de ellos aliados históricos de Estados Unidos, como Alemania, Arabia Saudita, Australia, Corea del Sur, Francia, Israel, y el Reino Unido, se unieron al AIIB. En los primeros meses de 2017, otros 13 países acordaron sumarse, entre ellos, Afganistán, Bélgica, Canadá, Hungría, Irlanda y Perú.

El optimismo inicial que despertaron internet y el libre flujo de información se ha desvanecido.

Sin embargo, si Washington se refugia en las relaciones bilaterales y Beijing quiere llenar el vacío, la economía China debe continuar creciendo y las economías emergentes deben incrementar su acceso al mercado chino. La gran mayoría de los miembros del malogrado TPP, entre otros, Australia, Corea del Sur y Japón, ya dependen de las exportaciones a China, que es por mucho su socio comercial más grande, al igual que las economías emergentes de todo el mundo. No obstante, si Estados Unidos opta por el proteccionismo, la economía china, de 12 billones de dólares, todavía no es lo suficientemente grande como para sostener sola el crecimiento mundial.

El nuevo gobierno de Estados Unidos ha culpado a los acuerdos comerciales por la pérdida de empleos manufactureros y los déficits comerciales, y ha amenazado con imponer sanciones a algunos de sus aliados comerciales más importantes, como Alemania, China, Japón y México. En el corto plazo, el gobierno de Estados Unidos

podría introducir aumentos en los aranceles de ciertos productos, como por ejemplo, en la importación de acero, así como sanciones más enérgicas a la competencia desleal y mayores restricciones al comercio, que justificaría apelando a las presuntas manipulaciones a la moneda que realizan Alemania, China y Japón. El gobierno de Trump también podría tratar de intimidar a empresas, exhortarlas a instalar sus fábricas en Estados Unidos. Hasta el momento, fuera de anular el acuerdo del TPP que tanto costó conseguir y criticar severamente a acuerdos y socios comerciales por igual, Trump se ha abstenido de lanzar acciones más agresivas. Sin embargo, si no puede avanzar en su agenda interna, un gobierno de Trump frustrado podría recurrir a políticas proteccionistas más fuertes y, en el peor de los casos, desatar guerras comerciales de gran escala contra otros países.

Sin embargo, existe un escenario más optimista. La reforma impositiva, la inversión pública en infraestructura y la desregulación —todas metas del nuevo gobierno— podrían estimular la inversión privada e impulsar el crecimiento de Estados Unidos y, de este modo, el crecimiento mundial. Mas para llegar a este resultado, Trump debe evitar quedar atrapado en luchas divisivas e innecesarias con los medios de comunicación y los tribunales, y debe consolidar el apoyo de su partido en el Congreso. En el ínterin, los formuladores de políticas públicas y los empresarios de otros países deberían esperar lo mejor, pero estar preparados para lo peor.

LA ERA DE LA AUTOMATIZACIÓN

Pese a toda la atención puesta en la globalización, en el largo plazo el factor más importante en la conformación del mercado laboral y la desigualdad en el ingreso no será el comercio o la política, sino el cambio tecnológico. La automatización ya ha transformado las economías del mundo desarrollado y la naturaleza del empleo en sus países, y casi todos los expertos creen que las posibilidades de expansión de la automatización son enormes. Conforme los costos sigan bajando y el ritmo de la innovación se acelere, el impacto de la automatización se propagará a los países de ingreso medio y, con el tiempo, también a los de bajo ingreso.

En la medida en que la tecnología, que requiere mucho capital, sustituya a la manufactura, que ocupa mucha mano de obra, los países de África y el sureste de Asia que se encuentran en etapas iniciales de desarrollo dejarán de disfrutar de la ventaja que les conceden los bajos salarios y los costos de producción. El comercio de bienes en general probablemente disminuirá, en tanto el precio del trabajo ya no determinará dónde se producen los bienes, lo que permitirá que la producción se acerque a los consumidores y se reduzcan los costos de transportación y logística.

Desde luego, nadie sabe con certeza qué tan deprisa sucederán estos cambios, y todos los países deberían invertir en educación, tecnología e infraestructura de modo que puedan prevenirlos mejor. Por ahora, el comercio seguirá desempeñando un papel determinante al permitir que las economías en desarrollo crezcan rápidamente. Si bien el comercio de bienes materiales puede decaer, es probable que el comercio de servicios aumente, en la medida en que sea posible prestarlos desde lugares remotos.

Como resultado, los países en desarrollo deberían impulsar el crecimiento de su sector de servicios, en particular del comercial. También deberían invertir en centros de innovación que ayuden a sustituir los empleos manufactureros perdidos.

Conforme los países en desarrollo vayan alcanzando el estatus de ingreso medio, ya no podrán ofrecer mano de obra barata. Estos países deberían seguir el modelo de China y realizar inversiones fuertes en el sector de alta tecnología. Esto ha ayudado a China a transitar de la manufactura tradicional a una serie de industrias nuevas y prometedoras, como robótica, energía renovable, mensajería móvil y comercio electrónico, en las que ya superan a algunos de sus competidores.

Como ha quedado demostrado en la historia del cambio tecnológico, la tecnología desplaza solo a determinados empleos; no desplaza al trabajo en sí, por lo menos no en el largo plazo. Sin embargo, en el corto plazo la automatización vuelve redundantes ciertos tipos de capital humano. Esto puede causar dificultades y a veces largas transiciones, tanto para los individuos como para las economías. Sin embargo, al final, las máquinas elevan la productividad humana e incrementan los ingresos y la prosperidad. Como explican los economistas Erik Brynjolfsson y Andrew McAfee, las economías pasan de crear empleos que son sustituidos por máquinas a crear empleos para los cuales las máquinas son complementos.

Las inversiones inteligentes en capacitación laboral pueden acelerar y facilitar estas transiciones. Los formuladores de políticas públicas deberían aprender de los países nórdicos, donde los gobiernos han combinado programas de capacitación con diversas formas de apoyo al ingreso y redistribución. Los gobiernos no deberían ofrecer capacitación únicamente a los desempleados. Los trabajadores de ingreso medio que han sido desplazados, y que con frecuencia terminan en empleos de bajo ingreso en el sector de los servicios, podrían beneficiarse de la capacitación para la reconversión laboral, que los ayudaría a competir por empleos de mayor ingreso.

PARA SALVAR LA GLOBALIZACIÓN

Las predicciones que anuncian el pronto fin de la era de la globalización son demasiado pesimistas. Sin duda, la rápida expansión del comercio, el aumento del flujo de capitales a través de las fronteras y, sobre todo, la propagación de las nuevas tecnologías han transformado la economía mundial. Han generado retos complejos y los países continuarán luchando por aumentar su crecimiento y productividad, mientras reducen la desigualdad y crean buenos empleos. Sin embargo, también hay oportunidades enormes. Es imposible regresar el tiempo para restaurar el viejo sistema. El reto es construir nuevos sistemas que funcionen.

Agitar la bandera del proteccionismo y el nacionalismo sirve para ganarse el apoyo popular, al menos por un tiempo, pero la historia ha demostrado que, en última instancia, bien podría amenazar la paz y la prosperidad de todos. China, Estados Unidos y el mundo en toda su extensión estarían mucho mejor si pudieran encontrar el camino hacia una globalización más sostenible mediante la reforma del orden vigente, en vez de desmantelarlo por completo.