

Dani Rodrik

La falsa promesa económica de la gobernanza global

(*Project Syndicate*, 11 de agosto de 2016).

Traducción de Esteban Flamini.

La gobernanza global es el mantra de la élite moderna. El argumento es que el incremento de flujos transfronterizos de bienes, servicios, capital e información (derivado de la innovación tecnológica y la liberalización de los mercados) generó demasiada interconexión entre los países del mundo como para que cada uno de ellos por separado pueda resolver sus problemas económicos solo. Necesitamos reglas globales, acuerdos globales, instituciones globales.

Esta afirmación goza de tanta aceptación que cuestionarla puede parecer como sostener que el Sol gira alrededor de la Tierra. Pero lo que puede ser verdad en el caso de problemas realmente globales como el cambio climático o las pandemias no es aplicable a la mayor parte de los problemas económicos. Contra lo que oímos a menudo, la economía mundial no es un bien común global. La gobernanza global ayudará muy poco, y a veces ocasionará un perjuicio.

Lo que hace que, por ejemplo, el cambio climático sea un problema que demanda cooperación internacional es el hecho de que el planeta tiene un único sistema climático. Como da lo mismo dónde se emitan gases de efecto invernadero, imponer restricciones a las emisiones sólo en el nivel nacional generaría escaso o nulo beneficio al país que lo hiciera.

En cambio, las buenas políticas económicas (entre ellas la apertura) benefician ante todo a la economía local; y es allí también donde se paga la mayor parte del costo de las malas políticas económicas. Las perspectivas económicas de cada país dependen mucho más de lo que suceda allí que del extranjero. Cuando la apertura económica es deseable, es porque esa política beneficia al país que la aplica, no porque beneficie a otros. La apertura y otras políticas acertadas que contribuyen a la estabilidad económica internacional se basan en el interés propio, no en un espíritu global.

A veces, un país logra una ventaja económica en detrimento de otros; es el caso de las políticas de “empobrecer al vecino”. El mejor ejemplo es cuando el proveedor dominante de un recurso natural (como el petróleo) restringe la oferta en los mercados mundiales para aumentar el precio. Lo que gana el exportador es lo que pierde el resto del mundo.

Un mecanismo similar está en la base de los “aranceles óptimos”, por los que un país grande manipula sus condiciones de intercambio restringiendo las importaciones. En esos casos, hay buenas razones para instituir normas globales que limiten o prohíban el uso de esas políticas.

Pero la inmensa mayoría de las cuestiones de comercio y finanzas internacionales que ocupan la atención de los funcionarios no son así. Pensemos por ejemplo en los subsidios agrícolas y la veda de organismos transgénicos en Europa, el abuso de las normas antidumping en Estados Unidos o la inadecuada protección de los derechos de los inversores en los países en desarrollo. Son, en esencia, políticas de “empobrecerse uno mismo”. Sus costos económicos caen sobre todo en el país que las aplica, aun cuando también puedan perjudicar a otros.

Por ejemplo, los economistas suelen coincidir en que los subsidios agrícolas son ineficientes, y que sus beneficios para los agricultores europeos suponen un alto costo para el resto de la gente en Europa, en la forma de aumento de precios, aumento de impuestos o ambas cosas. Esas políticas se implementan no para sacar provecho a costa de otros países, sino porque otros objetivos internos concurrentes (de tipo distributivo, administrativo o sanitario) se imponen a las consideraciones económicas.

Lo mismo vale para las deficiencias en regulación bancaria o política macroeconómica que agravan el ciclo económico y generan inestabilidad financiera. Como demostró la crisis financiera global de 2008, lo que suceda dentro de un país puede tener enormes consecuencias fuera. Pero si las autoridades regulatorias en Estados Unidos no cumplieron su tarea, no fue porque así su país saliera beneficiado a costa de los demás: la economía estadounidense fue una de las que más sufrió.

Tal vez el mayor fracaso de las políticas actuales sea la incapacidad de los gobiernos de las democracias avanzadas para hacer frente al aumento de la desigualdad. Esto también es una cuestión de política interna, originada en el control, por parte de élites financieras y empresariales, del proceso de definición de políticas, y en los discursos que han elaborado en relación con los límites de las políticas redistributivas.

Los paraísos fiscales son un ejemplo indudable de políticas de empobrecer al vecino. Pero países poderosos como Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea podrían haber hecho mucho más de su parte para [poner coto a la evasión fiscal](#) (y a la competencia feroz en reducción de impuestos corporativos) si lo hubieran querido.

De modo que los problemas actuales poco tienen que ver con una falta de cooperación global. Son de naturaleza local y no se pueden corregir mediante normas dictadas por instituciones internacionales, que fácilmente pueden caer presa de los mismos intereses creados que debilitan la política nacional. Muy a menudo, la gobernanza global es sinónimo de implementar la agenda global de esos intereses; por eso casi siempre termina promoviendo mayor globalización y armonización de las políticas económicas locales.

Una agenda alternativa para la gobernanza global se centraría en mejorar el funcionamiento local de las democracias, sin prejuizar cuáles deban ser las políticas elegidas luego. Sería un modelo de gobernanza global dirigido a mejorar la democracia en vez de la globalización.

Lo que tengo en mente es la creación de normas y requisitos procedimentales globales pensados para mejorar la calidad de los procesos decisorios nacionales. Por ejemplo, reglas globales relativas a (entre otras cuestiones) la transparencia, la representatividad, la rendición de cuentas y el uso de evidencia científica o económica en los procedimientos de decisión locales, sin condicionar el resultado final.

Las instituciones globales ya usan esta clase de normas, hasta cierto punto. Por ejemplo, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo SPS) de la Organización Mundial del Comercio exige explícitamente el uso de evidencia científica cuando se planteen dudas sobre la seguridad sanitaria de bienes importados. Podrían usarse normas procedimentales similares, con mucho más alcance y efectividad, para mejorar los procesos de toma de decisiones en el nivel nacional.

Las normas antidumping también podrían mejorarse exigiendo que los procedimientos nacionales tengan en cuenta los intereses de consumidores y productores que resultarían perjudicados por la aplicación de aranceles a las importaciones. Las normas sobre subsidios se podrían mejorar exigiendo análisis económicos de costo-beneficio que incorporen las posibles consecuencias en materia de eficiencia estática y dinámica.

Los problemas derivados de fallos en el proceso nacional de deliberación solamente pueden resolverse mejorando la toma democrática de decisiones. En esto la gobernanza global sólo puede hacer un aporte muy limitado, y sólo en la medida en que apunte a mejorar la toma interna de decisiones en vez de condicionarla. Fuera de eso, la búsqueda de gobernanza global encarna un anhelo de soluciones tecnocráticas que anulan y debilitan la deliberación pública.