

ELS LÍMITS
DEL PLANETA

ELS LÍMITS DE LA GOVERNANÇA DAVANT EL REpte DE REDISENYAR
L'ECONOMIA GLOBAL
LA VIOLÈNCIA HUMANA ENFRONT ELS LÍMITS DEL PLANETA
LA RESPONSABILITAT AMBIENTAL DE LES GRANS POTÈNCIES
INTERNACIONALS

ELS LÍMITS DE LA
GOVERNANÇA DAVANT EL
REpte DE REDISSENYAR
L'ECONOMIA GLOBAL*

DANI RODRIK

Professor de Política Econòmica
Internacional a l'Escola John F.
Kennedy, Harvard University



* Aquest article es basa en dos textos previs publicats a *Project Syndicate* i *Foreign Affairs* (setembre de 2022).

La hiperglobalització ha mort sense que sapiguem què la substituirà. No obstant això, malgrat el pessimisme imperant, no hauríem de descartar la possibilitat que, de les cendres de la hiperglobalització, en pugui emergir una globalització millor. Un ordre econòmic mundial estable i pròsper requereix que assolim un equilibri més gran entre les prerrogatives de l'Estat-nació i les exigències d'una economia oberta. Aquest és el reajustament que pot fer possible una prosperitat inclusiva en l'àmbit local, acompanyada de pau i seguretat a escala internacional.

No obstant això, per tal d'assolir aquest objectiu s'han d'acomplir dos requisits fonamentals. En primer lloc, atès que una economia mundial sana es basa necessàriament en economies nacionals sanes, els responsables polítics han de prioritzar la reparació dels danys causats a les seves economies i societats per la hiperglobalització i altres polítiques de mercat extremes. Això implica tornar a l'esperit dels primers anys de la postguerra, quan l'economia mundial estava al servei dels objectius econòmics i socials nacionals –plena ocupació, prosperitat i igualtat– i no a l'inrevés: amb la hiperglobalització, els responsables polítics van invertir aquesta lògica i l'economia mundial es va convertir en l'objectiu i la societat nacional en el mitjà, capgirant així el compromís del «liberalisme integrat» de l'època de Bretton Woods. La integració internacional va tenir com a conseqüència, doncs, la desintegració nacional.

Ens pot preocupar que, si prioritzem l'economia nacional i els objectius socials, se soscavi l'obertura de l'economia. En realitat, la prosperitat compartida fa que les societats siguin més segures i proclius a obrir-se a l'exterior i a la resta del món. És fonamental recordar que, tal com assenyala la teoria econòmica, el comerç beneficia la nació en el seu conjunt sempre i quan es tinguin en compte les qüestions distributives. A les nacions ben gestionades i ordenades els interessa ser obertes. Així ho va demostrar l'experiència real de Bretton Woods, que va permetre una expansió significativa del comerç i de la inversió a llarg termini.

El segon requisit important per a aquest desitjable escenari és que els estats no converteixin la legítima defensa de la seva seguretat nacional en una agressió contra tercers. Això implica, per al conjunt de les grans potències i per als Estats Units en particular, reconèixer la necessitat del multilateralisme i abandonar l'objectiu de la primacia mundial. Washington tendeix a veure el predomini nord-americà en els afers internacionals com quelcom de natural i desitjable. Des d'aquesta visió del món, la creixent economia xinesa i els seus avenços en alta tecnologia només es poden entendre com una amenaça, i al cap i a la fi, tot esdevé un joc de suma zero. Aquesta manera de veure les coses és perillosa i improductiva. D'una banda, agreuja el dilema de la seguretat: és probable que les polítiques nord-americanes, dissenyades per minar les iniciatives xineses en matèria d'alta tecnologia, facin que la Xina se senti amenaçada i respongui d'una manera que acabi validant els temors nord-americans envers un expansionisme xinès. Però, a més, fa improbables els beneficis mutus que es derivarien d'una cooperació en àmbits com el canvi climàtic i la salut pública mundial, al mateix temps que reconeix que hi haurà necessàriament conflictes en molts altres sectors.

Els límits de la governança global

La globalització necessita normes, les quals s'apliquen de manera formal o informal. Si són informals, es duen a terme mitjançant la interiorització per part dels estats de normes compartides de comportament. Per determinar si un cert àmbit polític ha de ser globalitzat o no, la pregunta que caldria plantejar-se és: necessita aquest àmbit una cooperació i coordinació a escala global, o podem deixar la presa de decisions a les mans de les autoritats nacionals, sense gran cost per a d'altres nacions? En vista de la competència geopolítica entre la Xina i els Estats Units i del gir cap a les prioritats nacionals, la voluntat de cooperació global serà encara menor els propers anys. Per això és especialment important que ens centrem en aquelles àrees en què la gestió global és una necessitat genuïna i significativa.

Gairebé totes les polítiques nacionals repercuteixen en altres nacions, més enllà de les seves fronteres. Podríem sentir-nos, per tant, temptats de respondre a aquesta pregunta amb un enfocament globalista en pràcticament tots els casos. Atès que el que fem a escala nacional afecta els altres països, no hi hauria d'haver normes globals que sotmetin les pràctiques nacionals?

Segons aquesta lògica, només unes poques polítiques quedarien estrictament a les mans de les autoritats nacionals. Les nostres polítiques educatives, per exemple, determinen el

nostre futur avantatge comparatiu i, per tant, els beneficis del comerç d'altres nacions. Si tenim una mà d'obra més ben qualificada, alguns dels nostres socis comercials poden sortir perdent perquè les seves exportacions en mà d'obra altament qualificada hauran de fer front a una competència més dura. D'acord amb aquesta visió globalista, l'educació no s'hauria de deixar a les mans dels responsables polítics nacionals. O, si posem un exemple encara més extrem, les normes de cada país sobre els límits de velocitat a la carretera

Una globalització ben dissenyada hauria d'aspirar a una combinació adequada d'eficiència global i de diversitat de polítiques, sense voler prioritzar-ne una per sobre de l'altra

s'haurien de regular a nivell mundial perquè és evident que aquestes polítiques influeixen en el preu del petroli i, per tant, en el benestar dels països que en són exportadors.

Si aquests exemples semblen no tenir sentit és perquè existeix una lògica antiglobalització que va en la direcció contrària. Segons aquesta lògica, cada país té necessitats i circumstàncies diferents i les autoritats polítiques nacionals són, en principi, les que millor poden jutjar la manera com respondre-hi. En altres paraules, els països haurien de poder escollir què és el millor per a ells mateixos. Aquesta llibertat pot ser valuosa fins i tot quan l'argument a favor de la coordinació mundial sigui, d'altra banda, modèlica.

Per aquest motiu, els règims de la globalització s'enfronten a una disjuntiva central: d'una banda, una regulació global té l'avantatge de maximitzar l'eficiència global, reduir els costos de transacció a través de les fronteres nacionals i possibilitar que les nacions es beneficiïn del comerç i dels avantatges que ofereix l'economia d'escala; però de l'altra, també té el desavantatge de reduir l'autonomia política i, en conseqüència, inhibir la diversitat i l'experimentació de polítiques en l'àmbit nacional. Així doncs, una globalització ben dissenyada hauria d'aspirar a una combinació adequada d'eficiència global i de diversitat de polítiques, sense voler prioritzar-ne una per sobre de l'altra.





En l'economia global, els artífexs del sistema de Bretton Woods van obtenir un balanç fonamentalment òptim. Després de la sobtada desaparició del patró or durant el període d'entreguerres, John Maynard Keynes fou plenament conscient de la necessitat de donar espai a les polítiques nacionals d'estabilització. En el seu plantejament, els controls de capital —per evitar fluxos financers especulatius pertorbadors— eren un element essencial del sistema econòmic mundial de postguerra. En l'àmbit del comerç, el GATT (Acord General sobre Aranzels Duaners i Comerç) va establir unes normes mundials que van permetre una important expansió del comerç de productes manufacturats, alhora que es donava llibertat als governs per implantar els seus propis models normatius.

No obstant això, després dels anys noranta, la tendència va estar marcada per una hiperglobalització que ignorava les lliçons de l'era precedent. L'Organització Mundial del Comerç (OMC), creada el 1995, i els acords comercials posteriors van intentar articular un model d'«integració profunda» en el qual les regulacions nacionals (en salut, medi ambient, propietat intel·lectual, subsidis, polítiques industrials, etc.) fossin enteses progressivament com a barreres comercials que impedièien l'eficiència global. El lliure flux de capitals a curt termini es va convertir en la norma, imposant límits a les polítiques monetàries, fiscals i tributàries dels països.

Una ironia poc esmentada dels ajustaments d'aquesta època posterior als anys noranta és que la principal beneficiada d'aquest procés va ser la Xina, país que va entrar dins del joc de la globalització no mitjançant les regles de la hiperglobalització, sinó seguint les de Bretton Woods. La Xina va jugar activament amb el seu tipus de canvi, va restringir els fluxos de capital i va desplegar una àmplia gamma de subvencions i altres eines de política industrial, aprofitant al mateix temps els mercats oberts d'altres països, per forjar l'experiència de creixement econòmic i de reducció de la pobresa més impressionant de la història econòmica.

Quan és necessària una gestió global?

Més enllà d'aquesta disjuntiva bàsica, hi ha dos tipus de circumstàncies en què la defensa d'una regulació global està especialment justificada. En l'argot tècnic dels economistes es tracta dels àmbits en què es generen les polítiques d'«empobrir el veí» i les dels «béns públics globals». D'aquesta manera, es poden diferenciar, apel·lant a continguts clars i a condicions molt específiques, els àmbits en què es requereix una regulació global d'aquells en què aquesta regulació no està justificada.

En primer lloc, les polítiques d'«empobrir el veí» fan referència a polítiques que aporten beneficis nacionals només a costa d'un perjudici a països estrangers. És important considerar que no n'hi ha prou amb que es produeixi un perjudici per als altres, sinó que els beneficis han de ser resultat directe d'aquell perjudici. El cas clàssic és l'abús de poder del monopoli en els mercats mundials a través de restriccions comercials. La Xina, per exemple, va imposar anys enrere restriccions a l'exportació de terres rares, les quals s'utilitzen en molts dispositius electrònics, com ara els telèfons mòbils. Aquest país té pràcticament el monopoli en la producció d'aquests minerals i la seva política pretenia clarament apujar-ne els preus mundials.

Un altre exemple és la infravaloració de la moneda nacional per obtenir un avantatge competitiu i «exportar» la desocupació a altres països. Aquesta pràctica, habitual durant la Gran Depressió dels anys trenta, és la que va dur l'economista britànica Joan Robinson a encunyar el terme *beggar thy neighbor* («empobrir el veí»). Un tercer exemple serien els paradisos fiscals «purs», que extrauen els beneficis del paper sense atraure inversions físiques reals. Seguint aquesta pràctica, algunes nacions petites, com les Bermudes o les Illes Caiman, mantenen tipus molt baixos en l'impost de societats per tal que les empreses fixin al seu territori les seves seus, fet que es tradueix en importants pèrdues fiscals per a altres jurisdiccions que tenen impostos més elevats.

En segon lloc, els béns (o els *perjudicis*) públics globals fan referència a circumstàncies en què els beneficis (o costos) de l'acció nacional són compartits de la mateixa manera per totes les nacions. El cas més evident i significatiu és el canvi climàtic. No té importància si els gasos d'efecte d'hivernacle es produeixen en un país o un altre; això no canvia gens l'escalfament global. Si un país imposa una taxa al carboni, els altres països se'n beneficien igualment. En aquestes circumstàncies, és probable que els països no inverteixin de manera suficient en la consecució del bé comú i que trobin bones raons per aprofitar-se de les contribucions d'altres països, una realitat tristament evident en aquest cas. Molts aspectes de la lluita contra les pandèmies sanitàries tenen també un caràcter de bé públic global. Els sistemes d'alerta primerenca, la recopilació d'informació i el desenvolupament de vacunes i medicaments beneficien totes les nacions, independentment d'on es realitzin les inversions. La nostra humanitat comuna implica que els drets humans bàsics –llibertat enfront de la discriminació o tracte degradant– també són un bé públic global.



Aquestes consideracions expliquen per què el canvi climàtic i la salut pública mundial en particular exigeixen una política de caràcter global. En aquests àmbits, sortir del marc Estat-nació i desenvolupar normes mundials que assignin responsabilitats i prerrogatives acaba sortint a compte, per molt difícil que pugui semblar. No obstant això, aquests mateixos principis són els que posen de manifest que la defensa de règims globals en altres àmbits és molt més difícil de justificar. Això és especialment cert en l'àmbit de la globalització econòmica. Gran part de l'esforç i del capital polític invertits en les darreres dècades en l'elaboració de regulacions globals per a l'economia mundial no poden justificar-se basant-se en aquests criteris. Aquesta afirmació pot resultar sorprenent. Si tenim en compte el discurs de la premsa financera, dels cercles empresarials i de la tecnocràcia política, l'economia mundial és un «bé comú global» que requereix una cooperació mundial. No obstant això, la metàfora és, en gran part, enganyosa. Evidentment hi ha excepcions, i anteriorment he esmentat les més importants: l'abús del poder del mercat nacional, la manipulació competitiva de les divises o els paradisos fiscals, que s'han de disciplinar a través d'una regulació global. Però tinguem clar que la immensa majoria dels problemes que trobem en l'economia internacional no deriven de polítiques d'empobrir el veí, o de carències en la provisió d'un bé públic global.

En economia la virtut és la seva pròpia recompensa. Les polítiques que eixamplen l'economia nacional també solen aportar beneficis per a altres nacions. L'obertura al comerç exterior i a la inversió estrangera, les polítiques de plena ocupació, l'estabilitat de preus, una regulació prudencial adequada de les institucions financeres i unes polítiques estructurals que fomentin el creixement són les pedres angulars d'una economia mundial sana. Les nacions ben governades no necessiten la persuasió d'altres països per aplicar aquestes polítiques, atès que aquestes són essencials per tal que la seva economia nacional funcioni correctament. Si prenem com a exemple el lliure comerç –com els agrada fer als professors d'economia davant dels seus estudiants de primer curs–, l'objectiu dels intercanvis és justament ampliar les possibilitats de consum domèstic, no conferir beneficis a altres nacions. I passa el mateix amb l'obertura als fluxos de capital a llarg termini, les polítiques de creixement o l'estabilitat macroeconòmica.



I si la política nacional fracassa?

En el paràgraf anterior es feia referència a les nacions «ben governades». La incompetència o el poder dels interessos particulars sovint empenyen els governs a cometre errors que resulten costosos per a les seves economies i, com a conseqüència, també per a les dels altres. Les barreres comercials o les subvencions poden redistribuir els ingressos cap a empreses o sectors políticament ben relacionats, passant per alt els criteris econòmics. També aquells que elaboren la regulació poden equivocar-se, permetent que els bancs assumeixin riscos excessius, fet que augmenta la probabilitat de crisis financeres. Errors d'aquest tipus són normals, però no resulten d'una deficient gestió *global*; són producte d'una mala gestió *local*, és a dir, nacional. El cost que això comporta per als consumidors, els contribuents o l'estabilitat financera s'assumirà principalment a casa.

No obstant això, és possible que una regulació global millori la gestió nacional en alguns casos. No hi pot haver res de dolent en fomentar l'intercanvi global d'informació, les normes de transparència i les regles que promouen la presa de decisions basada en fets. Ens equivocariem, però, si creiem que la globalització dels règims polítics ens lliurarà sistemàticament dels despropòsits de les polítiques nacionals. També la regulació global pot ser segrestada per interessos particulars amb la mateixa facilitat que les polítiques nacionals, per anul·lar pactes o acords socials establerts en benefici de l'interès públic general. En aquest sentit, l'exemple més clar és veure com les grans farmacèutiques han aconseguit reescriure la regulació mundial sobre patents per preservar i augmentar els beneficis del monopoli. No és un secret que l'agenda de la hiperglobalització l'han elaborat les corporacions multinacionals i les grans entitats bancàries, mentre sindicats, grups ecologistes i societat civil han ocupat un paper a la defensiva. En comptes de ser elaborades per solucionar els autèntics errors de la gestió nacional, la majoria de les normes econòmiques mundials s'han dissenyat per privilegiar un conjunt d'interessos distributius enfront d'altres. Podem concloure, doncs, que la història recent de la globalització econòmica ofereix raons sobrades per argumentar que les normes mundials haurien de limitar-se a casos clars d'empobriment del veí i de gestió dels béns públics globals.

Un *metarègim* per a l'ordre mundial

Amb aquestes consideracions com a teló de fons, és possible preveure una forma de globalització més limitada, que permeti que els països recullin la major part dels beneficis del comerç i que fomenti la provisió de béns públics globals, deixant alhora un espai adequat per tal que els governs desenvolupin les seves prioritats internes d'àmbit econòmic, social, polític o de seguretat nacional. En un article que vaig publicar el setembre de 2022 a *Foreign Affairs*, juntament amb Stephen Walt¹, vaig esbossar un *metarègim* per a l'ordre mundial que responia a aquest objectiu. El *metarègim* fa una distinció entre quatre categories de polítiques: (1) accions prohibides; (2) negociacions i ajustaments mutus; (3) accions independents, i (4) governança multilateral. Per tal de participar en aquest *metarègim*, els estats haurien d'acceptar allò desitjable d'aquestes quatre dimensions, sense haver d'acceptar per endavant quines accions o àmbits pertanyerien a cada categoria o assumir polítiques específiques. Certament, l'assumpció d'un *metarègim* pressuposa poc acord al principi, però amb el temps podria permetre una major cooperació, fruit de la transparència, el raonament mutu i la construcció de confiança.

Per il·lustrar com es podria aplicar aquest marc, prenem com a exemple el disputat àmbit de la producció tecnològica. A mesura que s'han anat desenvolupant les indústries xineses d'alta tecnologia, els responsables polítics estatunidencs i europeus han començat a preocupar-se no només per les seves implicacions comercials, sinó també per les implicacions que pugui tenir per a la seguretat nacional. El nostre *metarègim* donaria a les nacions occidentals un marge considerable per limitar les activitats o la presència d'empreses xineses en els seus propis països, en gran mesura per motius de seguretat nacional, però també posaria límits als intents de socavar les indústries xineses a través de restriccions internacionals deliberades.

Moltes de les accions en el camp de l'alta tecnologia caurien en la nostra tercera categoria, «accions independents», en què els estats adopten mesures unilaterals per protegir-se. En aquest cas, el nostre marc exigeix que les respostes siguin proporcionals als danys reals o potencials, i no un simple mitjà per obtenir un avantatge estratègic. L'administració Trump va violar aquest principi en prohibir l'exportació, per part de les empreses estatunidenques de microxips i altres components per a Huawei i els seus proveïdors, independentment d'on operessin o de la finalitat d'aquests productes. La política del president Biden sobre la venda de semiconductors estatunidencs a la Xina —una àmplia gamma de noves restriccions a la venda de tecnologies avançades a empreses xineses— eleva aquests problemes a un nivell sense precedents. Biden ha anat molt més lluny que Donald Trump —el qual s'havia limitat a empreses concretes— amb un paquet de mesures d'un abast inaudit, l'objectiu del qual és, ni més ni menys, impedir l'ascens de la Xina com a potència d'alta tecnologia. Edward Luce, del *Financial Times*, ho va denominar «guerra econòmica

1. Vegeu Rodrik i Walt (2022).

oberta contra la Xina»². Gregory C. Allen, del Center for Strategic and International Studies, considera que és «una nova política nord-americana d'estrangulament actiu de grans segments de la indústria tecnològica xinesa: estrangulament amb intenció de matar»³.

La resposta estatunidenca equival a redoblar la primacia dels Estats Units, en comptes d'adaptar-se a les realitats d'un món que ha deixat de ser unipolar. L'administració Biden ha renunciat a distingir entre les tecnologies que ajuden directament l'exèrcit xinès –i que, per tant, podrien suposar una amenaça per als aliats dels Estats Units– i les tecnologies comercials –que podrien produir beneficis econòmics no solament per a la Xina, sinó també per a altres actors, entre els quals les mateixes empreses estatunidenques–. Estats Units ha creuat, per tant, una línia que pot tenir greus conseqüències. Aquest enfocament sense distincions per part d'Estats Units, tot i que quedi parcialment justificat per la naturalesa entrelaçada dels sectors comercial i militar a la Xina, planteja en si mateix perills superlatius. La Xina considerarà, amb raó, que es tracta d'una mesura agressiva i buscarà la manera de prendre represàlies, augmentant així les tensions i accentuant encara més els temors mutus.

Les grans potències –i, de fet, totes les nacions– vetllen pels seus interessos i protegeixen la seva seguretat nacional, responent al seu torn amb mesures contra altres potències quan és necessari. Un ordre mundial segur, pròsper i estable demana, tanmateix, que les respostes defensives dels estats estiguin ben equilibrades i clarament relacionades als danys infligits per les polítiques de l'altra part, i destinades únicament a mitigar els seus efectes negatius. Per contra, no haurien d'adoptar-se amb el ferm propòsit de castigar l'altra part o bé debilitar-la a llarg termini. Els controls a les exportacions d'alta tecnologia de Biden no s'ajusten, per tant, al primer criteri.

Una globalització més modesta però més ben dissenyada

El retrocés de la hiperglobalització ens pot dur cap a guerres comercials i cap a un augment de l'etnonacionalisme i perjudicar així les perspectives econòmiques globals. No obstant això, no estem encaminats indefectiblement cap a aquest escenari de futur. Podem concebre també un model de globalització econòmica que sigui més sensat i menys intrusiu i que es centri en aquelles àrees en què la cooperació internacional realment faci la diferència –salut pública mundial, acords mediambientals internacionals, paradisos fiscals i altres polítiques d'empobriment del veí– però que, fora d'això, deixi un ampli marge de llibertat a les nacions perquè puguin donar prioritat als seus problemes i desafiaments econòmics i socials interns. Un ordre global d'aquest tipus no suposaria un impediment per a l'expansió del comerç i la inversió mundials. És més, podria actuar fins i tot com un facilitador, en la mesura que permetria restablir els pactes socials nacionals en el sí de les economies avançades i, al mateix temps, dissenyar estratègies de creixement adequades per al món en vies de desenvolupament.

2. Vegeu Luce (2022).
3. Vegeu Allen (2022).

Aquest escenari desitjable sembla, però, que s'allunya cada dia una mica més, a mesura que les nacions reaccionen de forma exagerada davant dels desafiaments geopolítics. Fins fa molt poc, continuàvem obcecats en l'error de permetre que fossin els bancs i les empreses multinacionals els que elaboressin les regles de la globalització; i ara, correm el risc de cedir aquest mateix poder als aparells de seguretat nacional de les grans potències. Si en l'estadi anterior van ser el nostre teixit social i la nostra política interna els que van pagar-ne la factura, avui dia el que està en joc és, a més, la pau global.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Allen, Gregory. «Choking off China's Access to the Future of AI». Center for Strategic and International Studies, 11 d'octubre de 2022.
- Luce, Edward. «Containing China is Biden's explicit goal». *Financial Times*, 19 d'octubre de 2022.
- Rodrik, Dani i Walt, Stephen. «How to Build a Better Order». *Foreign Affairs*, 6 de setembre de 2022.