

Malestar en el libre comercio

Un nuevo rol para la OMC

**FABIAN BOHNENBERGER /
CLARA WEINHARDT**

Cuando se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC) hace más de dos décadas, muchos dieron por hecho que las promesas de la globalización económica avanzarían de manera irresistible y que, como consecuencia de ellas, vendría naturalmente la liberalización comercial. No obstante, la política comercial sigue siendo una cuestión en disputa, con importantes consecuencias distributivas en los ámbitos nacional e internacional. Es por ello que es necesario redefinir el papel de la OMC: el libre comercio debe complementarse con políticas distributivas justas en el plano nacional, que limiten su potencial disruptivo y debiliten el giro al nacionalismo económico.

■ Introducción

Cuando se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, poco después del fin de la Guerra Fría, muchos de sus Estados miembros estaban convencidos de que vendrían décadas de una liberalización comercial cada vez más ambiciosa. La OMC no solo proporcionó un marco legal sin precedentes para obligar a los Estados miembros a cumplir el compromiso de abrir sus mercados internos, sino que también allanó el camino para una liberalización

Fabian Bohnenberger: es doctorando en el King's College de Londres e integrante del grupo de trabajo sobre política comercial de la Fundación Friedrich Ebert (FES).

Clara Weinhardt: es docente universitaria de Relaciones Internacionales en la Hertie School of Governance e investigadora asociada en el Global Public Policy Institute.

Palabras claves: libre comercio, proteccionismo, Organización Mundial del Comercio (OMC).

Nota: traducción del inglés de María Alejandra Cucchi.

más profunda en nuevas áreas como el comercio de servicios. En ese «apogeo» del neoliberal Consenso de Washington, muchos actores compartían una firme creencia en los beneficios del libre mercado tanto para países desarrollados como en desarrollo. Dos décadas más tarde, mientras el modelo neoliberal enfrenta desafíos que provienen no solo de la izquierda sino también de la derecha, el consenso acerca de la idea del libre comercio parece estar resquebrajándose.

Las iniciativas recientes para firmar acuerdos comerciales megarregionales¹ que prometen una liberalización comercial sin precedentes han sufrido una serie de visibles contratiempos. Por ejemplo, parece haber poco deseo político de recomenzar las negociaciones estancadas para la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) entre Estados Unidos y Europa. Anunciadas al principio como una oportunidad revolucionaria de crear estándares globales, estas conversaciones han recibido una crítica feroz desde ambos lados del Atlántico. Los consumidores locales están preocupados por la reducción en la salubridad de los alimentos o en los estándares ambientales; sobre todo las voces de izquierda critican que el TTIP podría permitir a las empresas iniciar acciones legales contra sus gobiernos². Mientras tanto, los líderes populistas hacen campaña apelando al nacionalismo económico y demandan medidas proteccionistas que favorezcan a los trabajadores locales frente a los extranjeros. Aunque esto no significa que el libre comercio esté muerto, como lo demuestra la reciente firma del acuerdo de libre

**Está creciendo el
escepticismo en
relación con los beneficios
ilimitados de la apertura
de los mercados ■**

comercio entre la UE y Japón, queda claro que está creciendo el escepticismo en relación con los beneficios ilimitados de la apertura de los mercados.

Mientras tanto, el fracaso para concluir satisfactoriamente la Ronda de Doha de la OMC ha puesto en duda para muchos de los Estados miembros la capacidad del sistema multilateral para regular el comercio global. La Ronda de Doha, la primera y hasta ahora única ronda de negociaciones de la OMC, fue lanzada en 2001 y se la ha declarado muerta

1. Estos acuerdos no solo cubren la mayor proporción del comercio mundial, sino que también representan una liberalización profunda que roza la regulación nacional del comercio e incluye temas como los estándares de la producción o los derechos laborales, en oposición a los acuerdos que apuntan sobre todo a reducir los aranceles.

2. Claire Provost y Matt Kennard: «The Obscure Legal System that Lets Corporations Sue Countries» en *The Guardian*, 10/6/2015.

varias veces³. Las negociaciones se han prolongado por más de 16 años sin haber dado muchos frutos, mientras crece la necesidad de redactar nuevas reglas que capten la naturaleza cambiante del comercio global. Esta situación ha impulsado a muchos Estados a llenar los vacíos resultantes con acuerdos de libre comercio bilaterales o regionales, que conducen a una creciente marginalización de la OMC y a una mayor fragmentación de las estructuras de gobernanza.

Estos procesos contribuyen a una profunda incertidumbre acerca del futuro del sistema comercial global y de su institución central: la OMC. En este artículo sostenemos que estas dos tendencias principales –la fragmentación creciente de la gobernanza del comercio global y el surgimiento de sentimientos antiglobalización– determinarán el futuro del sistema comercial. Finalizaremos presentando algunas maneras de abordar los desafíos que representan y de mejorar la situación actual, en particular en los países en desarrollo. En un sistema cada vez más fragmentado, darle a la OMC la capacidad de impulsar una mayor coherencia y concesiones asimétricas para los países en desarrollo será crucial para asegurar que los países que avanzan con mayor lentitud no sean dejados de lado. Pero para preservar la legitimidad del comercio internacional, los responsables de las políticas deberán también lograr un desempeño de los mercados abiertos que disminuya la desigualdad del ingreso hacia el ámbito nacional, en lugar de incrementarla.

■ Principales tendencias

La fragmentación y los sentimientos antiglobalización están a punto de transformar de raíz el sistema comercial global y presentan desafíos formidables para una economía mundial abierta e inclusiva. Para enfrentar estos desafíos, es importante entender de dónde provienen. Ambas tendencias son complejas, pero entre las principales fuerzas que las impulsan se encuentran la multipolaridad y la desigualdad del ingreso en el ámbito nacional.

Cómo contribuyó la multipolaridad a la fragmentación de la gobernanza del comercio global. El paso de un mundo unipolar a otro multipolar se convirtió en una fuerza impulsora importante de la fragmentación del sistema de comercio internacional. La gobernanza comercial se ha vuelto cada vez más difícil, a medida que aumenta el número de Estados miembros activos de la OMC y se amplía el espectro de temas por debatir. Las cambiantes relaciones de poder en un

3. Evan Davis: «The Death of the WTO's Doha Talks» en *BBC*, 25/7/2006.

mundo multipolar son la principal razón por la que tambalea la Ronda de Doha. El propósito original de esta era mejorar las perspectivas comerciales de los países en desarrollo, para compensar a esos Estados miembros por las concesiones que hicieron en la fase previa al establecimiento de la OMC. Pero el impulso político para lograr un resultado orientado al desarrollo se desvaneció muy pronto. En su lugar, la capacidad y voluntad crecientes de economías emergentes como las de Brasil, la India y China para oponerse a los poderes establecidos condujeron a un estancamiento de la discusión sobre cómo cumplir con las

**El tiempo y el esfuerzo
invertidos en las
conversaciones
multilaterales no
guardan proporción
con los beneficios
potenciales ■**

promesas de la Ronda de Doha respecto al desarrollo (y si hacerlo). El enfrentamiento entre China y los países occidentales⁴ en relación con su «estatus de economía de mercado» en la OMC es un buen ejemplo⁵.

El fracaso de los miembros de la OMC en adaptar la organización a las nuevas realidades ha demostrado socavar su relevancia. Ante la posibilidad de que la oportunidad de un gran avance resulte limitada, los Estados miembros conside-

ran que el tiempo y el esfuerzo invertidos en las conversaciones multilaterales no guardan proporción con los beneficios potenciales. En consecuencia, se han volcado a modos alternativos de negociación enfocados en grupos más pequeños de países –lo que se conoce como acuerdos plurilaterales en lugar de multilaterales– o en temas puntuales en lugar de paquetes de medidas.

Los acuerdos plurilaterales en el marco de la OMC parecen ofrecer alternativas más sencillas y rápidas para obtener algunos beneficios del comercio, aunque más limitados. Por ejemplo, solo 53 de los 164 miembros de la OMC firmaron la extensión del Acuerdo sobre la Tecnología de la Información en Nairobi en 2015. Al mismo tiempo, hemos sido testigos del surgimiento de una nueva modalidad de negociación y de la autorización de acuerdos parciales: los miembros de la OMC presentes en la IX Conferencia Ministerial de Bali, en 2013, permitieron por primera vez acuerdos con un enfoque más limitado

4. Mark Wu: «The ‘China, Inc.’ Challenge to Global Trade Governance» en *Harvard International Law Journal* vol. 57 N° 2, primavera de 2016.

5. Tratar a China como un «país sin economía de mercado», en el que los subsidios del Estado prevalecen en muchos sectores, permite a los países importadores un uso más riguroso de su defensa comercial y sus medidas antidumping, algo a lo que Beijing quiere poner término. Actualmente China mantiene una demanda contra la UE y EEUU en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC por el incumplimiento de su compromiso de tratar a China como una economía de mercado establecido para diciembre de 2016.

y concreto. Este enfoque permitió a los miembros de la OMC firmar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Pero las voces críticas se quejan de que este enfoque tan fragmentario dificulta abordar temas que son centrales a la Ronda de Doha, tales como los subsidios a la agricultura, que involucrarían compensaciones como parte de un acuerdo global.

Más allá de la OMC, somos testigos de una creciente regionalización de la cooperación comercial. Enfocar la política comercial en regiones determinadas les permite a los Estados seleccionar o excluir a ciertos socios comerciales. El Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), que fue concebido entre EEUU y 11 naciones del Pacífico, excluye a China, por ejemplo. China, sin embargo, está negociando su propia Asociación Económica Integral Regional (RCEP) con 15 socios de Asia y el Pacífico. Junto con un creciente número de acuerdos comerciales plurilaterales, esto ha creado un sistema comercial mucho más fragmentado, en el que la OMC ha perdido centralidad.

El cambio en las relaciones de poder y la erosión del consenso le han dificultado a la OMC la regulación del comercio global y la conservación de su propia centralidad en el sistema. Es probable que esta tendencia se profundice en el futuro, a medida que la multipolaridad sea más marcada.

Los sentimientos antiglobalización: desigualdad de ingresos y otras fuerzas impulsoras. Las poblaciones de países con economías cada vez más abiertas se han dado cuenta de que la liberalización comercial no ha sido tan auspiciosa y que, en cambio, algunos sectores de la sociedad pueden estar en peor situación a causa del comercio. Las negociaciones de acuerdos comerciales megaregionales como el TTIP y el TPP, particularmente, han producido un retroceso sin precedentes para la sociedad, y en muchas economías la oposición pública a la liberalización comercial parece estar creciendo. Del mismo modo, las recientes victorias electorales de líderes populistas como Donald Trump, que hizo campaña contra el libre mercado más que otros candidatos en la historia reciente de EEUU, muestran el atractivo de aquellos políticos que dan voz al enojo de los perdedores reales y autopercebidos de la globalización. Una fuerza impulsora fundamental de los sentimientos antiglobalización presentes en muchas sociedades se asocia a la desigualdad del ingreso.

La globalización amplió las oportunidades para muchos exportadores, empresas transnacionales, inversionistas y profesionales que pueden beneficiarse de mercados más grandes e interconectados. También ayudó a que algunos países pobres transformaran rápidamente sus economías y que de

ese modo se dispararan sus exportaciones y se redujera la pobreza. Pero la reducción generalizada de la desigualdad global se produjo al precio de un incremento de la desigualdad y de las divisiones socioeconómicas internas de los países. De acuerdo con un estudio reciente, cerca de dos tercios de los hogares en 25 economías avanzadas registraron la caída o el estancamiento de sus salarios entre 2005 y 2014⁶. Los impuestos y las transferencias contribuyeron a suavizar solo parcialmente el impacto. El fracaso de los gobiernos para manejar las perturbaciones internas derivadas de la globalización ha llevado a una generalización de la frustración y la incertidumbre entre los perdedores de las economías abiertas.

La reducción de la desigualdad global se produjo al precio de un incremento de la desigualdad interna de los países ■

Para decirlo con claridad: la apertura de los mercados no es la única fuerza impulsora de la desigualdad de ingresos; según muchos testimonios, la digitalización, la automatización y la desregulación juegan un rol equivalente o quizás más importante. Sin embargo, la liberalización del comercio es con frecuencia señalada como la causa más controvertida del desplazamiento de empleos o la pérdida de ingresos. Como sostiene el economista de Harvard Dani Rodrik, esto no ocurre tan solo porque la política comercial es un chivo expiatorio que les permite a los políticos culpar a los extranjeros⁷. En cambio, el comercio «se ha manchado con el estigma de la injusticia que [el progreso tecnológico] evadió», porque puso a los trabajadores de cada país a competir directamente con otros que podrían no seguir las mismas reglas.

Además, la oposición pública frente a la liberalización del comercio en muchas sociedades occidentales se alimenta de la preocupación por su efecto en el proceso democrático de formulación de leyes, en especial si los acuerdos comerciales conducen a una erosión de las «regulaciones sociales» tales como la protección al consumidor y los estándares laborales y medioambientales⁸. Mientras tanto, en muchas regiones de países en desarrollo –como América Latina–, la preocupación por la privatización y la desregulación ya había

6. Richard Dobbs et al.: «Poorer than Their Parents? A New Perspective on Income Inequality», McKinsey Global Institute, 7/2016.

7. D. Rodrik: «Populism and the Economics of Globalization», *NBER Working Paper* N° 23.559, 6/2017.

8. F. Bohnenberger y Christian Joerges: «A Conflicts-Law Response to the Precarious Legitimacy of Transnational Trade Governance» en Moshe Hirsch y Andrew Lang (eds.): *Research Handbook on the Sociology of International Law*, Edward Elgar, en prensa.

conducido previamente a una crítica de la agenda de globalización neoliberal en respuesta al desempleo creciente⁹.

■ Los desafíos de un sistema comercial abierto e inclusivo

La fragmentación y los desafíos de la complejidad y el crecimiento desigual.

Una mayor fragmentación alentará a algunos países líderes a cooperar más profundamente con socios comerciales seleccionados. Como resultado, aumentarán los riesgos para los miembros que avancen más lentamente y, en particular, para los países en desarrollo pobres, que podrían quedar rezagados. Pero, en general, es probable que la creciente complejidad dificulte a todos los países la regulación del comercio global.

Es probable que el número creciente de iniciativas que se originan fuera de la OMC reduzca la influencia de los países en desarrollo en la futura estructura del sistema comercial mundial. Mientras que los países en desarrollo habían antes aunado esfuerzos en la OMC para defender sus intereses económicos, las negociaciones en subgrupos limitan la construcción de este tipo de coalición. Los riesgos son menores para los poderes comerciales emergentes, que pueden unirse a la competencia en busca de asociaciones comerciales regionales, a diferencia de países en desarrollo más pequeños de África, América Latina o Asia. China ya está negociando el RCEP, como así también su Iniciativa de la Franja y la Ruta, para promover la cooperación económica con Asia central y Europa¹⁰.

Al mismo tiempo, la expansión de los acuerdos de comercio regionales y bilaterales también ejerce una mayor presión sobre los países en desarrollo para que liberalicen su comercio¹¹. Para cumplir con las reglas de la OMC, estos acuerdos deben ir más allá de los compromisos multilaterales existentes y así lograr una mayor apertura de los mercados. Los países en desarrollo que no quieren quedar relegados se ven obligados a acordar la liberalización en cada vez más áreas. Mientras tanto, los nuevos acuerdos bilaterales y regionales firmados por otros países no solo contrarrestarían el acceso preferencial a mercados de países desarrollados del que gozan muchos países en desarrollo, sino que también podrían dificultarles la atracción de capital y tecnología.

9. Stephen Marks: «Latin America's Rising Anti-Globalisation Movement» en *Green Left Weekly*, 28/1/2001.

10. Ver Dietmar Dirmoser: «La Gran Marcha china hacia el oeste. El megaproyecto de la nueva Ruta de la Seda» en *Nueva Sociedad* N° 270, 7-8/2017, disponible en <www.nuso.org>.

11. C. Weinhardt y F. Bohnenberger: «Risks of TTIP and TTP» en *D+C*, 21/8/2015.

Por último, la fragmentación también conduce a una creciente complejidad, lo que dificultará y volverá más costoso para todos controlar el comercio global. Si las reglas no se fijan de manera multilateral, hay grandes chances de que difieran ampliamente en los diferentes acuerdos bilaterales y regionales. Esto implica menos transparencia y costos más altos para los productores a la hora de cumplir con una multitud de conjuntos diferentes de normas, según el destino de sus exportaciones. Por ejemplo, es necesario que los exportadores observen diferentes normas de origen para poder beneficiarse de aranceles más bajos de acuerdo con ciertos acuerdos de libre comercio, mientras que las rebajas de aranceles en el nivel de la OMC se aplican automáticamente a todos.

Los sentimientos antiglobalización y el desafío de un proteccionismo en aumento. Es probable que en el futuro los debates sobre el rol del Estado en el manejo de mercados interconectados, la redistribución de las ganancias provenientes del comercio y el mantenimiento de un equilibrio precario entre los grupos de interés nacionales se vuelvan más agitados en términos políticos. Los segmentos de la población que se sienten afectados negativamente por el incremento de la apertura económica podrían alejarse más de la política u optar por el populismo o los partidos nacionalistas que prometen soluciones simples a problemas complejos. A corto plazo, los gobiernos podrían recurrir a medidas proteccionistas, en un intento por seducir a porciones críticas del electorado o a aquellos con intereses especiales.

El resultado probable del ascenso del proteccionismo en el mundo, en particular en los países occidentales, es que las relaciones comerciales se volverán más confrontativas. El informe más reciente de Global Trade Alert¹² muestra un abrupto aumento del número de acciones políticas estadounidenses que dañaron los intereses comerciales de otros miembros del G-20 durante los primeros seis meses de gobierno de Trump. El informe también revela que el número de medidas discriminatorias implementadas por el G-20 tendió a incrementarse durante los últimos cinco años, a pesar de los repetidos compromisos de no recurrir al proteccionismo.

Los países en desarrollo pueden sentir las consecuencias de este incremento del proteccionismo comercial de las naciones occidentales en forma muy severa. El peso económico de los países más pequeños es demasiado limitado

12. Simon J. Evenett y Johannes Fritz: «Will Awe Trump Rules: Global Trade Alert Report», CEPR / Max Schmidheiny Foundation / Global Trade Alert, Londres, 2017, disponible en <www.globaltradealert.org/reports/42>.

como para hacer frente a las medidas proteccionistas amenazando con tomar represalias. Además, no hay garantía legal de que los principales destinos de exportación, como la UE o EEUU, sostengan los esquemas unilaterales existentes de acceso preferencial a sus mercados para los países en desarrollo si el proteccionismo va en aumento. Ya se han expresado temores de que EEUU pueda derogar la Ley de Crecimiento y Oportunidad en África, una regulación bajo la cual países del África subsahariana pueden exportar ciertos productos a EEUU sin pagar aranceles.

Es importante tomar en cuenta que el desafío del creciente proteccionismo no implica que las medidas proteccionistas sean problemáticas *per se*. La OMC reconoce varias razones válidas para el proteccionismo, como por ejemplo la salud pública o cuestiones de seguridad esencial. Asimismo, las medidas proteccionistas se consideran con frecuencia legítimas si son empleadas por los países en desarrollo con el propósito de «recuperar terreno». Las políticas industriales proactivas son una herramienta fundamental para desplazar puestos de trabajo de la agricultura a los sectores industriales de mayor productividad¹³. Pero esta práctica difiere visiblemente del creciente número de medidas comerciales distorsivas que se emplean para beneficio político, con frecuencia para violar o burlar la normativa de la OMC y desequilibrar aún más el campo de juego en favor de los países poderosos. En un mundo de nacionalismo económico, en el que todos los países recurren a un proteccionismo injusto, serán los países más pequeños los que en definitiva saldrán perdiendo.

La OMC reconoce varias razones válidas para el proteccionismo, como por ejemplo la salud pública ■

■ Soluciones: revivir la OMC y enfrentar la desigualdad creciente

La estabilidad y el carácter inclusivo del sistema comercial mundial dependen de dar una respuesta a los desafíos que plantean la erosión de la centralidad de la OMC y el crecimiento de los sentimientos antiglobalización.

Asegurar la apertura y la inclusión en un sistema comercial cada vez más complejo. El principal desafío para los responsables de la formulación de políticas comerciales en los años venideros será evitar una pérdida aún mayor de la

13. UNCTAD: «Trade and Development Report, 2016», ONU, 2016, disponible en <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2016_en.pdf>.

relevancia de la OMC como foro de negociación central. Un «sistema multinivel con varias velocidades» implica que los países serán tratados en el futuro más desigualmente. En la actualidad, ni la OMC ni sus miembros pueden detener a los que luchan por una integración más profunda con socios comerciales seleccionados. Sin embargo, lo que sí se puede hacer en un sistema con varias velocidades es conectar a los grupos de integración profunda con los miembros de avance más lento, protegiendo y a la vez aumentando potencialmente el conjunto de normas comerciales fundamentales que son aceptables para todos. Hacer esto mitigará los riesgos de dejar atrás a los países en desarrollo.

Como una suerte de control de daños, será importante asegurar que los acuerdos bilaterales y plurilaterales complementen el sistema comercial multilateral, en lugar de debilitarlo. Lo importante en este proceso será resaltar el rol de la OMC en el proceso de promover una mayor coherencia en la formulación de la política comercial global. Si bien es improbable que la OMC llegue alguna vez a estar equipada con una capacidad efectiva de supervisar los acuerdos bilaterales y regionales entre sus Estados miembros, la organización será crucial para sumar los puntos de vista de sus integrantes y proveer puntos de referencia y pautas para el desarrollo futuro del régimen comercial en su conjunto.

La OMC no podrá evitar la fragmentación, pero podría dar orientación sobre cómo controlarla. Resulta dudoso que sus Estados miembros estén listos para seguir esa orientación, pero esto sería necesario para minimizar los riesgos de la fragmentación. Sostener el carácter inclusivo del sistema debe ser un objetivo: los nuevos acuerdos, independientemente del número de firmantes, no deberían perder de vista los intereses de los Estados excluidos y deberían proveer maneras de trasladar las concesiones de apertura de mercados a terceros países. Esto significa que los exportadores de todos los países puedan beneficiarse, con independencia de si han firmado o no el acuerdo. Los acuerdos plurilaterales existentes dentro de la OMC ya siguen este enfoque. Pero esta práctica también podría ser usada en acuerdos bilaterales y regionales, en particular para extender el acceso al mercado a los productores de los países menos desarrollados.

De igual modo, una cláusula de acceso abriría los acuerdos bilaterales o regionales a partes interesadas¹⁴. Si bien los países adherentes tendrían poca

14. F. Bohnenberger y C. Weinhardt: «TTIP: How to Minimize Risks For Third Countries» en *Atlantic-Community.org*, 28/4/2015.

influencia en los contenidos de los acuerdos existentes, la posición de «beneficiaria de las normas» podría ser aceptable para economías que ya han negociado sus propios tratados bilaterales con uno o todos los firmantes de esos acuerdos y que siguen teniendo una profunda interdependencia con estos mercados. Considerar la opción de un acceso parcial también podría significar que se aplicaran menos obligaciones y de un carácter menos exigente a los países en desarrollo adherentes, en áreas como servicios, competencia e inversión.

En un nivel más fundamental, sin embargo, la ausencia de voluntad política entre los miembros de la OMC para hacer cumplir las promesas de Doha para los países en desarrollo produce amargura, en momentos en que muchos líderes de países desarrollados hablan de sus supuestos deseos de «hacer más en África», especialmente por temor al aumento de los flujos de refugiados. Es improbable que las promesas de ayuda nivelen el campo de juego. Es hora de mostrar más voluntad política para convertir a la OMC en una institución que mejore la coherencia entre el comercio y otros objetivos¹⁵. Estos incluyen las herramientas políticas acordadas en otros contextos multinationales, como por ejemplo la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los estándares laborales o los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los Estados miembros de la OMC y sus misiones podrían, por ejemplo, invertir en aumentar el personal mejor entrenado para trabajar en los vínculos entre el comercio y otras áreas temáticas. La rotación de personal proveniente de departamentos no comerciales o ministeriales para irrumpir en el compartimento estanco de la formulación de políticas para el comercio será crucial para asegurar que la coherencia no continúe siendo solo un término de moda.

**Es improbable
que las promesas
de ayuda nivelen el
campo de juego ■**

Contrarrestar la desigualdad en cada país compensando a los perdedores del libre comercio. Para contrarrestar las crecientes tendencias proteccionistas y la desilusión pública con la apertura económica, será crucial enfrentar mejor el incremento de la desigualdad dentro de cada país con el que se asocia el comercio global. Buena parte de la reacción contra la globalización puede ser considerada como una respuesta frente a los muchos años de minimizar los efectos malignos del libre comercio por parte tanto de las figuras políticas

15. C. Weinhardt: «The WTO Bicycle Is Falling Over And Needs A New Push» en *Social Europe*, 30/11/2016.

como de los economistas. Su tardío reconocimiento de que la apertura económica necesariamente produce ganadores y perdedores ha conducido ahora a una discusión sobre la compensación de los perdedores mediante programas de reeducación y Estados de Bienestar más fuertes. Pero los mecanismos existentes de compensación no abordarán satisfactoriamente los efectos negativos y es probable que no logren superar las objeciones generalizadas contra la globalización económica. Lo que en realidad se necesita es una respuesta continua y predecible frente al potencial disruptivo del libre comercio, que se encuentre completamente integrada en los Estados de Bienestar y que extienda las redes de contención establecidas.

Los mecanismos de compensación existentes, como la Asistencia por Ajustes Comerciales (TAA, por sus siglas en inglés) en EEUU y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) en el ámbito de la UE, siguen siendo limitados en su apoyo a los trabajadores desplazados¹⁶. Una revisión oficial del TAA por el Departamento de Trabajo estadounidense descubrió que los beneficios del programa no compensaban plenamente a los trabajadores afectados por la disminución de los salarios¹⁷. De manera similar, con un presupuesto anual de 150 millones de euros, el FEAG solo pudo asistir a una parte de la fuerza de trabajo europea afectada desde su creación en 2007. Y aunque la Comisión Europea argumenta en favor de hacer más operacional y flexible el FEAG¹⁸, son los gobiernos nacionales los que siguen estando mayoritariamente a cargo de las principales herramientas políticas para compensar a los perdedores. Como es escaso el dinero adicional que fluye hacia medidas de asistencia social pasiva, como las redes de seguridad social vigentes, los trabajadores se encuentran con frecuencia insuficientemente compensados por la presión adicional que la liberalización del comercio, la automatización u otros factores ejercen sobre sus salarios y sus perspectivas laborales.

Las investigaciones muestran que el apoyo público a los acuerdos comerciales crece –en especial entre quienes perciben bajos ingresos– cuando el comercio está acompañado de una asistencia de adaptación a corto plazo¹⁹. Pero todavía

16. Benjamin Collins: «Trade Adjustment Assistance for Workers and the TAA Reauthorization Act of 2015» en Congressional Research Service, 14/9/2016.

17. Ronald D'Amico y Peter Z. Schochet: «The Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program: A Synthesis of Major Findings» en *Mathematica Policy Research*, 30/12/2012.

18. Comisión Europea: «Reflection Paper on Harnessing Globalisation», 10/5/2017.

19. Sean D. Ehrlich y Eddie Hearn: «Does Compensating the Losers Increase Support for Trade? An Experimental Test of the Embedded Liberalism Thesis» en *Foreign Policy Analysis* vol. 10 N^o 2, 2014.

queda al menos una cuestión fundamental referida a la compensación que está directamente conectada con una mayor liberalización del comercio. Rodrik plantea un argumento convincente:

Mientras revertir los acuerdos de comercio resulta costoso, los gobiernos siempre tienen un incentivo para prometer una compensación, pero casi nunca para llevarla a cabo. Los ganadores necesitan el apoyo de los perdedores para el acuerdo. Pero una vez que se aprueba el acuerdo, los ganadores tienen pocos motivos para cumplir sus promesas. Esta es en buena medida la historia del TAA en EEUU.²⁰

Esta observación también resalta la importancia de las políticas redistributivas que están firmemente enraizadas en Estados de Bienestar y no sujetas a un pensamiento cortoplacista. También apunta a un cambio mucho más fundamental en el equilibrio de poder entre el capital y el trabajo. Los mercados abiertos han ido restringiendo la influencia del trabajo organizado para establecer salarios a escala nacional, asegurar que los acuerdos comerciales resulten beneficiosos para los trabajadores y extender las redes de seguridad internas. Bajo estas circunstancias, es raro que se produzca una real compensación, y en muchos casos esta resulta demasiado limitada en términos de alcance y duración.

Aliviar las pérdidas resultantes de los acuerdos comerciales requiere mecanismos permanentes que formen parte de los Estados de Bienestar y que aseguren que los costos y los beneficios se compartan de manera justa. No se puede depender de medidas proteccionistas o aranceles punitivos para brindar una protección confiable a los trabajadores o recuperar puestos de trabajo perdidos. De manera similar, por las razones antes descritas, la compensación no debería responder a las negociaciones comerciales o adaptarse a ellas. La redistribución de las ganancias provenientes del comercio para compensar las presiones en pos de una reducción de los salarios, así como la pérdida de puestos de trabajo, debería ir de la mano de medidas que aborden otros motores del cambio en el mercado laboral, como la automatización, la digitalización y el crecimiento o la disminución de la población en edad activa. Esto también significa que los Estados necesitan sistemas de asistencia social eficientes e

No se puede depender de medidas proteccionistas o aranceles punitivos para brindar una protección confiable a los trabajadores ■

20. D. Rodrik: ob. cit., p. 12.

impuestos progresivos, que incluyan la capacidad de impedir que las empresas transnacionales y los individuos ricos se aprovechen de las lagunas impositivas o escondan su riqueza en guaridas fiscales. La redistribución de las ganancias del comercio debería ser parte de un esfuerzo mayor para superar la desigualdad y, en consecuencia, la adaptación a la apertura económica requiere una respuesta más amplia, que no esté limitada al comercio, sino que abarque todo el espectro de la política social. Será fundamental aprender de las experiencias de los países latinoamericanos, que han introducido varios programas sociales que incluyen transferencias de dinero dirigidas a los pobres²¹, o de los países escandinavos, que introdujeron modelos de ingreso básicos²².

■ Conclusión

Cuando se creó la OMC hace más de dos décadas, muchos asumieron que las promesas de la globalización económica serían irresistibles y que la subsiguiente liberalización comercial sería una consecuencia natural. Pero la política comercial sigue siendo una cuestión políticamente en disputa, porque tiene importantes consecuencias distributivas en los ámbitos nacional e internacional. A medida que una variedad mayor de actores encontró su voz en las negociaciones comerciales multilaterales y algunos grupos dentro de cada país terminaron por asociar el comercio con la desigualdad, la inseguridad y la reducción de las aspiraciones, la liberalización del comercio se volvió un tema cada vez más polémico.

En un sistema comercial global cada vez más complejo, permitirle a la OMC presionar por una mayor coherencia será crucial para evitar la fragmentación y el surgimiento de conjuntos de reglas y enfoques que compitan entre sí. Es necesario que la superación de las brechas entre los más avanzados y los miembros que progresan con mayor lentitud involucre maneras de trasladar el acceso al mercado a terceros países, de proveer lineamientos para la liberalización del comercio bilateral y regional y de mejorar la coherencia entre la política comercial y otras metas acordadas, tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estas medidas darían apoyo a los Estados más pobres y contribuirían a disminuir la desigualdad internacional.

21. Santiago Levy: «Is Social Policy in Latin America Heading in the Right Direction? Beyond Conditional Cash Transfer Programs» en *Brookings*, 21/5/2015.

22. Jon Henley: «Finland Trials Basic Income for Unemployed» en *The Guardian*, 3/1/2017.

Pero para preservar la legitimidad del comercio internacional y evitar el surgimiento de medidas proteccionistas injustas impulsadas por populistas de derecha, será necesario que los legisladores también aborden la creciente desigualdad dentro de los países. Aunque hayan sido lentos para reconocer esta tendencia, muchos gobiernos se han vuelto mucho más explícitos acerca de propiciar que los ciudadanos aprovechen mejor las oportunidades de la globalización económica. Este es un gran desafío. A la luz de la revuelta populista registrada en algunos países, podría ser necesario que la reconciliación involucre una reformulación de la manera en que se articulan las preferencias sociales y el modo en que se definen los objetivos de la política comercial. Lo que es más importante, el libre comercio tiene que complementarse con políticas distributivas justas en el plano nacional, que limiten su potencial disruptivo y de ese modo mitiguen el giro al nacionalismo económico. ☐

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Mayo de 2017

Quito

Nº 58

DOSSIER: Migraciones internacionales en América Latina: miradas críticas a la producción de un campo de conocimientos. Presentación del dossier, **Gioconda Herrera y Ninna Nyberg Sørense**. De la migración interna a la migración internacional en México. Apuntes sobre la formación de un campo de estudio, **Liliana Rivera Sánchez**. Los estudios de la migración en Ecuador: del desarrollo nacional a las movilidades, **María Mercedes Eguiguren**. Estudios migratorios e investigación académica sobre las políticas de migraciones internacionales en Argentina, **Eduardo Domenech y Andrés Pereira**. La construcción del campo de estudio de las migraciones en Chile: notas de un ejercicio reflexivo y autocrítico, **Carolina Stefoni y Fernanda Stang**. Las masacres de migrantes en San Fernando y Cadereyta: dos ejemplos de gubernamentalidad necropolítica, **Amarela Varela Huerta**. DIÁLOGO: Movimientos migratorios contemporáneos: entre el control fronterizo y la producción de su ilegalidad. Un diálogo con **Nicholas De Genova, Soledad Álvarez Velasco**. ENSAYO VISUAL: Cuerpos confinados, almas resilientes, **Ulla D. Berg y Jennifer Castro**. TEMAS: Crimen corporativo y el discurso de la responsabilidad socioambiental: el bueno, el feo y el perfumado, **Lionardo D. de Souza, Valdir M. Valadão Júnior, Cintia R. de O. Medeiros y Esther S. Gallego**. ¿Existen las generaciones políticas? Reflexiones en torno a una controversia conceptual, **Francisco Longa**. Contexto contiguo y operaciones de mantenimiento de la paz en Argentina, Chile y Venezuela: ¿alianzas estratégicas?, **María Elena Lorenzini**. RESEÑAS.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.org.ec>. Página web: <www.revistaiconos.ec>.