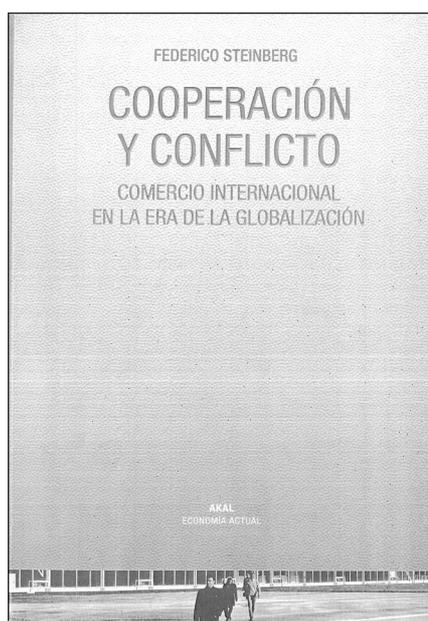


NOTA CRÍTICA

COOPERACIÓN Y CONFLICTO. COMERCIO INTERNACIONAL EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Federico Steinberg

Editorial AKAL, Economía Actual, 2007.



Cooperación y conflicto es el libro que expone, con gran claridad de ideas y profundidad de detalle, los principios y el estado actual del proceso de liberalización del comercio internacional. A través de un relato ameno el libro aborda las cuestiones sobre los principios de este proceso de liberalización, los beneficios, el cometido y la actuación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el contenido de la Ronda de negociación de Doha, y la confrontación

de países y sus argumentos. Aparte de desgranar la situación actual del proceso de internacionalización comercial, Steinberg, como aportación original y fundamental, indica propuestas de avance, tanto para la culminación de las negociaciones como para el funcionamiento de la OMC, y la configuración de la futura gobernanza económica mundial.

El conocimiento y la opinión de Federico Steinberg están sólidamente fundamentados tanto desde el punto de vista teórico como práctico. Por un lado, su actual posición como investigador y profesor, así como sus estudios universitarios y de posgrado en universidades de reconocido prestigio avalan su dominio de la materia de comercio internacional. En concreto, el libro es la continuación de la labor de investigación llevada a cabo en su tesis doctoral defendida en 2005. Además, ha formado parte en varias ocasiones de los grupos de trabajo de proyectos de desarrollo económico para el Banco Mundial en África e Iberoamérica.

La obra completa un vacío en la literatura económica para la comprensión de la integración comercial mundial.

- Integración económica y erosión de la soberanía nacional

El libro parte de la exposición de cómo la globalización comercial mundial, especialmente en los últimos 15 años, está desplazando los centros de decisión política, desde los Gobiernos nacionales hacia en-

tes supranacionales, ya sean mercados financieros o instituciones de gobernanza global.

Esta erosión de la soberanía nacional no ocurría en el proceso de, en palabras textuales del autor, «liberalismo enmarcado» que se llevó a cabo en los Acuerdos Generales de Aranceles y Comercio (GATT, según su denominación en inglés). Este sistema, también llamado de Bretton-Woods, implantado desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta principios de los años setenta, permitía la integración comercial pero no la financiera.

Sin embargo, en el proceso de liberalismo global actual, los flujos financieros internacionales son decisivos en su apoyo o rechazo de las propuestas de política de los Gobiernos, para que finalmente se pongan en marcha.

- Contexto de conflicto permanente en la Organización Mundial del Comercio (OMC)

En este punto han surgido grupos a favor y en contra de una mayor globalización. Por ello, el contexto de negociación de la liberalización comercial en la actualidad ha cambiado de ser de cooperación a ser de conflicto. Así lo ponen de manifiesto los fracasos de las cumbres de la OMC de Seattle en 1999 y Cancún en 2003, y la prolongación en el tiempo del cierre de la Ronda de negociación de Doha.

Los detractores creen que profundizar más en la integración economi-

ca mundial dará como resultado unas políticas económicas que aumentarían las diferencias de renta entre países, disminuirían los salarios medios percibidos por su población o destruirían puestos de trabajo netos. Los defensores de la continuación del proceso creen que es clave para asegurar el crecimiento sostenido y equilibrado del mundo, dados los beneficios implícitos que tiene la actividad comercial como motor de crecimiento económico. Una solución intermedia defiende la mayor globalización, estableciendo mecanismos reguladores, como por ejemplo instituciones que controlen el mercado y aseguren la distribución equilibrada de la riqueza. Esta alternativa propone la gobernanza económica mundial, en la que profundizaremos más adelante.

Idealmente la OMC podría convertirse en la institución democrática que se erigiese como garante de dicha gobernanza de la interdependencia económica. Sin embargo, en la actualidad su legitimidad se ve socavada por los conflictos entre países avanzados y en desarrollo, que aunque es inherente al proceso de liberalización, como consecuencia del sistema de elaboración de acuerdos, en el seno de la OMC esta confrontación se ha vuelto permanente.

— *El mecanismo de elaboración de acuerdos en la OMC. El sistema del cuarto verde*

Los nuevos países emergentes, gracias a la liberalización y globalización, tienen mayor peso y poder de

negociación en el contexto internacional. Sin embargo, esto no se ve reflejado en el mecanismo de toma de decisiones de la OMC que sigue el sistema del «cuarto verde». Según este procedimiento, los acuerdos son redactados por un grupo de 20 representantes comerciales nacionales, la mayoría procedentes de países desarrollados, reunidos con el secretario general en la sala que da nombre al proceso de decisión. De esta forma las negociaciones son rápidas porque solo exigen que un pequeño grupo de países convenga el contenido que tratará el acuerdo. Una vez redactado, por el sistema de compromiso único de la OMC, todos los Estados miembros de la OMC están obligados a firmar todos los acuerdos en cada ronda de negociaciones.

Este procedimiento es heredado de los Acuerdos del GATT, en el que los países en desarrollo no tenían una postura activa en la negociación, y en consecuencia, a pesar de ser un sistema poco transparente, resultaba útil y de él emanaban acuerdos representativos.

No obstante, en la actualidad, es un sistema poco democrático, al excluir a los países emergentes que han ganado gran peso económico y político.

- Conflicto en el posicionamiento mercantilista de los países con respecto a la apertura comercial

A esta razón estructural de nacimiento de conflictos en el mecanismo de la OMC, se unen otras dos

fuentes de confrontación en el proceso de integración: el posicionamiento mercantilista de los países y la sensibilidad de los temas incluidos en la negociación.

En las rondas de negociación se pone de manifiesto que los países defienden posturas mercantilistas del comercio. De esta manera, intentan conseguir concesiones de entrada a nuevos mercados de exportación, al mismo tiempo que impedir ciertas importaciones, defendiendo los intereses de productores nacionales organizados en *lobbies*. Sin embargo, como defendía Adam Smith, los países deberían considerar que el aumento de las importaciones procura un abanico de productos más baratos y variados para el consumidor, aumentando su utilidad. No obstante el beneficio de los consumidores, o acceso a las importaciones, no es defendido porque no tienen tanta capacidad de organización en grupos de presión como los productores.

El posicionamiento interesado desvía la dirección de los objetivos de la Ronda de Doha de la liberalización equilibrada que permitiría a prácticamente todos los países obtener ganancias, impulsando el desarrollo de los países más atrasados.

- Conflicto en los temas de negociación incluidos en la Ronda de Doha

— *El acceso a los mercados de bienes industriales, agrícolas y textiles.*

Con respecto a los temas incluidos en la negociación, el enfrenta-

miento entre países ricos y emergentes en la OMC gira en torno a dos cuestiones: el acceso a los mercados y los nuevos temas de naturaleza no estrictamente comercial, incluidos en el mandato de la Ronda de Doha.

La temática de acceso a los mercados se plantea para los bienes industriales, agrícolas y textiles. Por una parte, los sectores manufactureros de los países desarrollados, que ya han logrado un profundo proceso de liberalización comercial, demandan la apertura de los mercados de los países emergentes. Por otra, estos últimos demandan el desmantelamiento de los sistemas proteccionistas de los mercados agrícolas de los países desarrollados, que incluyen tanto aranceles como subsidios a la producción y exportación.

En el análisis de los beneficios de la liberalización comercial global y su distribución por países y sectores, que Steinberg lleva a cabo, se arroja luz sobre los puntos de la agenda de Doha en los que sería decisivo avanzar. En primer lugar, se evidencia que debería acordarse la liberalización multilateral agrícola. Aunque las ganancias potenciales del sector son menores que en otras ramas y en términos absolutos beneficiaría más a los países desarrollados, se debe determinar como prioridad por motivos políticos, para dar confianza a los países en desarrollo sobre la firma de acuerdos justos en el seno de la OMC. El libro detalla las medidas de acompaña-

miento que podrán ayudar a la transición de la liberalización de este sector, como por ejemplo, la creación de un fondo de compensación temporal por la pérdida de los ingresos de importaciones agrícolas de algunos países en desarrollo.

El comercio de manufacturas debe seguir avanzando en: la reducción de aranceles, tanto en los países emergentes como en los países desarrollados; el respeto al acuerdo de liberalización textil; la limitación del abuso de la cláusula *antidumping*; y la liberalización del comercio sur-sur.

El comercio de servicios, que es el que mayores ganancias potenciales ofrece, debería avanzar en la liberalización del movimiento temporal de trabajadores para la prestación de servicios, abordando de forma ordenada, racional y eficiente el fenómeno de la emigración, venciendo la resistencia política a la libre movilidad de trabajadores en los países desarrollados.

— *Nuevos temas de la Ronda de Doha*

En la Ronda de Doha también existe un conflicto respecto a los nuevos temas incluidos en el mandato de las negociaciones de la OMC, ya que, aunque están vinculados al comercio, no son de naturaleza estrictamente comercial. Es decir, son temas que no se refieren estrictamente a aranceles, sino que exigen la armonización de regulaciones nacionales en el comercio de servicios, la propiedad intelectual

relacionada con el comercio, los Temas de Singapur (inversiones, competencia, compras públicas y medidas de facilitación del comercio), la regulación medioambiental y laboral, para garantizar unos estándares mínimos comunes.

Los países desarrollados defienden su inclusión en la OMC, para asegurar que esta institución defina unas reglas del juego justas e iguales para todos los países. Sin embargo, los países emergentes entienden que la consideración de estas medidas limita su posibilidad de desarrollo y, además, al incluirlas en el marco de la OMC, justificaría actitudes proteccionistas de los países desarrollados, a través de la imposición de sanciones comerciales a los países emergentes.

Los análisis tanto del acuerdo de propiedad intelectual (TRIPS), ya incluido en la OMC, como de los Temas de Singapur vislumbran resultados similares. Los grandes beneficiados de las políticas de armonización serían algunos países desarrollados, mientras que los perjudicados serían los países menos avanzados, en especial los de renta baja, que son más dependientes de la tecnología externa.

Lo más gravoso de la armonización de estructuras institucionales relacionadas con el comercio, sería la reducción del margen para diseñar políticas industriales autónomas, pieza clave en el desarrollo, que afectaría especialmente a las economías emergentes.

Por ello, el libro propone centrar la actual agenda de Doha en los temas referidos exclusivamente a la liberalización de mercados agrícola, industrial y de servicios. Una vez cimentadas las nuevas reglas supranacionales concernientes a estos temas, Steinberg sugiere avanzar en otros que ahora suscitan más conflicto, como los temas de inversión, competencia y compras públicas.

Con respecto a los temas de sostenibilidad medioambiental y de estándares laborales se plantea una confrontación similar a la anterior. Los países desarrollados defienden su inclusión en la agenda de la OMC, para que el comercio internacional sea justo, promueva la sostenibilidad medioambiental y el respeto de los derechos humanos. Mientras los países en vías de desarrollo creen que estas cláusulas aumentarían sus costes de producción dificultando su exportación y desarrollo, además de crear un margen de actuación neoproteccionista a los países desarrollados argumentando *dumping* social o ecológico.

Steinberg defiende en su libro la necesidad de incorporar temas medioambientales en la OMC, pero una vez cerrada la Ronda de Doha. La lucha contra el cambio climático es un bien público común, dado que la contaminación genera externalidades negativas transfronterizas y la sanción comercial de la OMC sería un incentivo apropiado para Gobiernos que no reducen sus emisiones voluntariamente, ni firman pro-

toloclos establecidos para ello, como el de Kyoto.

Sin embargo se desaconseja la negociación de los estándares laborales, ya que no constituyen un bien público global, y las sanciones contra los países que no respetan la regulación básica laboral, especialmente sobre los países menos desarrollados, podrían tener consecuencias negativas. Perjudicaría a los trabajadores directamente y provocaría un traslado de recursos al sector informal de bienes comercializables, reduciendo las posibilidades de que el comercio actúe como motor de crecimiento en estos países.

El objetivo final debe ser la liberalización comercial mundial, ya que es un bien público global porque beneficia a todos los ciudadanos del mundo. Por ello, es deseable, tanto desde el punto de vista económico como político, continuar avanzando en la liberalización del comercio internacional en todos los sectores. Este proceso solo será posible a través de la cooperación de todos los países, bajo un contexto regulatorio multilateral que todos los Estados admitan como justo y legítimo, y que fije reglas comunes para lograr una redistribución equitativa de los beneficios de la integración económica.

- Gobernanza económica mundial

El camino de la cooperación internacional y del establecimiento de la gobernanza económica global gestionada por organizaciones supra-

nacionales es el único que permitiría extraer los máximos beneficios de la integración económica, preservando la democracia.

Steinberg plantea las opciones de política económica disponibles para el establecimiento de la gobernanza económica mundial con el trilema de Rodrik. Éste establece que existen tres elementos deseables del sistema: democracia (elección de los gobernantes por los ciudadanos), plena integración económica (libre circulación de factores y bienes a nivel mundial) y mantenimiento de los Estados-nación (posibilidad de gobierno independiente de presiones externas). El dilema expone que en la práctica, solo es posible la coexistencia de un máximo de dos de cualquiera de estos factores.

Rodrik estima que la opción óptima a largo plazo para el bienestar global, es el federalismo mundial, que es la combinación que alcanza democracia y plena integración económica, a costa de la erosión del poder de los Estados-nación. En lugar de la soberanía nacional, en el sistema federal mundial se desarrollarían una red de instituciones supranacionales con carácter democrático de donde emanarían las leyes.

Es la opción que se está desarrollando en la Unión Europea. Sin embargo, el libro plantea que, llevado a cabo a nivel mundial, el sistema podría presentar ciertas dificultades relativas al déficit democrático, tan-

to por la complicación del establecimiento de una democracia directa mundial, como del aseguramiento de la legitimidad democrática de las instituciones internacionales o de la inclusión de todas las naciones del globo.

Las reglas económicas internacionales serían establecidas por los tratados internacionales y su cumplimiento impuesto a través de tribunales mundiales. Este sistema estaría acompañado por sistemas activos de gestión, compensación económica y cohesión entre regiones, que canalizaría la ayuda al desarrollo hacia los países pobres. Asimismo se establecerían sistemas públicos que resolviesen los fallos de mercado a nivel global, asegurando el nivel de provisión de bienes públicos globales y la valoración de los efectos externos transfronterizos. Se deriva la necesidad de definir intereses económi-

cos, políticos, sociales y ecológicos a escala mundial.

El libro propone como mejor modelo a seguir el actual proceso de integración europea, y a la vista de su experiencia, se plantea la aproximación a la gobernanza económica global en dos estadios: uno previo de integración regional, que sería continuado por la unión de estos bloques en el sistema de integración mundial.

La nueva gobernanza económica global no requeriría en principio de nuevas instituciones, sino de una adaptación de las ya existentes, y de la designación de una que tomara el liderazgo frente a las demás.

Steinberg defiende que la OMC sería la más adecuada para cumplir esta función por distintos motivos. Es una institución con influencia económica real, por la posibilidad de imponer sanciones económicas a cualquiera de sus Estados miem-

bros; su sistema de voto es el más democrático, al tomar las decisiones por consenso, donde cada país tiene un voto; decide sobre temas centrales de gobernanza económica como el comercio, principal vertiente de globalización y otras áreas de actividad económica gracias al aumento de competencias que se le está otorgando; por último, al tener la sede situada en Ginebra, goza de más independencia de países influyentes en la gobernanza mundial como Estados Unidos que otras instituciones multilaterales.

No obstante, como se ha mencionado en las líneas anteriores, para ejercer como organismo regulador de la gobernanza global, debería subsanar ciertas limitaciones existentes con respecto al contenido de sus acuerdos y a su funcionamiento.

Beatriz Pérez Raposo