

PRESENTACIÓN

Juan Francisco Martínez García

Director General de Política Comercial.

*Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria,
Comercio y Turismo*

Tras la Segunda Guerra Mundial los principales problemas a escala global eran la competencia entre los sistemas económicos capitalista y comunista (incluyendo el riesgo de una guerra nuclear) y el problema del subdesarrollo de una gran parte del mundo.

Hoy en día, 75 años después del final de la Segunda Guerra Mundial, los principales problemas a escala global ya no son esos. La mayor parte de los países del mundo han aumentado su renta y ha desaparecido la polarización entre países que había en la década de los años sesenta, tanto en términos políticos como económicos.

Venimos de vivir una época que ha contemplado nuestro éxito económico y social como especie, con un gran avance en el bienestar material, acompañado de un aumento en la población humana a escala global sin precedentes.

Ese aumento sin parangón en el bienestar material comienza con un despegue económico acelerado en las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, impulsado por un progreso técnico continuado y un proceso lento pero constante de liberalización comercial, amparado en el orden económico internacional diseñado tras la contienda.

El progreso continúa durante las siguientes tres décadas con el mantenimiento del proceso de liberalización y el avance tecnológico. Además, con el colapso del sistema comunista se produjo una cuasiespontánea desaparición de la escena de uno de los problemas capitales de las relaciones internacionales durante una gran parte del siglo XX, el conflicto Este-Oeste, la confrontación entre los sistemas capitalista y comunista. Una mayor integración global ha acompañado desde entonces ese proceso de mejora generalizada, pero se ha incrementado la inestabilidad económica y, si bien se han seguido registrando notables avances en la mayoría, la convergencia entre las rentas de los países ha sido en muchos casos limitada y también se han incrementado las desigualdades en la renta dentro de la población en numerosos países.

Esta mejora generalizada en términos de bienestar, que todavía hoy sigue acompañada por un progreso técnico que se mantiene imparable, junto con la también continua mejora en el transporte y las comunicaciones y la mayor integración global, han incrementado la conciencia social del planeta como un lugar finito, cercano y limitado y han hecho que otras cuestiones como el calentamiento global y la preocupación por la

PRESENTACIÓN

sostenibilidad hayan pasado a ocupar un lugar preeminente en las agendas políticas, agendas que incorporan una amplia panoplia de problemas globales, desde los relacionados con los que en inglés llaman *global commons*, como la estabilidad del clima, hasta los originados por la cada vez más estrecha interrelación entre las naciones, tales como la prevención de epidemias o la necesidad de prevenir los conflictos armados, pasando por las cuestiones relacionadas con la organización económica y social de los países, cuando se requiere de reglas comunes o de una armonización estrecha de las normas nacionales para evitar distorsiones, como con la imposición sobre la renta de las sociedades, los derechos laborales, la migración y tantas otras áreas con repercusión transnacional (sin olvidar las relacionadas con la seguridad, como la no proliferación y el control del armamento nuclear y convencional y el comercio del mismo, la lucha contra la delincuencia internacional, además de otras cuestiones que afectan al conjunto de valores compartidos globalmente, como la revisión y actualización del catálogo de los derechos humanos).

De estos problemas globales el de más relieve y trascendencia actual quizá sea el relacionado con el calentamiento global, el objetivo de la estabilidad del clima y la idea de sostenibilidad asociada a la reducción de emisiones y a la limitación de los recursos naturales disponibles. La importancia de este problema está asociada a la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y los cambios que eso supondría en el sistema socioeconómico. Esta necesidad y la limitación de los recursos naturales han llevado al centro de la agenda política la idea de sostenibilidad.

La actitud natural, desde el punto de vista de la gestión de la economía de los Estados frente a las relaciones económicas exteriores, es adoptar una postura de precaución y tratar de ejercer algún control de esas relaciones exteriores para evitar el que su influencia socave o dificulte la consecución de los objetivos de la política económica nacional. Se podría hablar de una natural predisposición a adoptar medidas de «protección» o defensa económica, para preservar el funcionamiento de la economía nacional y evitar un impacto indeseado en ella del resto del mundo, pero, al mismo tiempo, para una amplia mayoría del colectivo de economistas, el objetivo último de la política comercial, desde un punto de vista estrictamente económico, es el facilitar el comercio, como un modo de ampliar la dimensión de los mercados y así permitir el aprovechamiento de una posible mayor escala de producción y una mayor especialización, con el aumento de productividad que eso supone.

El debate entre ambas posiciones es uno de los debates recurrentes más famosos en la historia de la economía: el debate entre libre comercio y proteccionismo.

Pero lo que es una vieja controversia, lo es sobre todo por la vaguedad del concepto proteccionismo, el desconocimiento generalizado, la complejidad —y el elevado grado de especialización— de la política comercial y la existencia de intereses concretos asociados a grupos de presión nacionales con gran influencia política.

Lo cierto es que la aproximación hacia el impacto de las relaciones económicas internacionales de los responsables de la política económica, de los dirigentes políticos,

de los empresarios u hombres de negocios y hasta de la opinión pública, en general, es cambiante y ha cambiado en el tiempo y, en nuestro devenir histórico reciente, ha prevalecido la orientación general hacia una mayor apertura comercial, que se incrementa desde el final de la Segunda Guerra Mundial, en un proceso lento, que fue acompañado de una actitud más abierta al impacto económico desde el exterior, también en general, y se tradujo en la adopción de políticas deliberadas de mayor apertura durante el último cuarto de siglo y los primeros años del siglo XXI.

Si bien, como indicaba Jan Tinbergen en su libro *Hacia una economía mundial*:

«El libre cambio sería compatible con el máximo bienestar mundial si se cumple:

1. Una suficiente redistribución de la renta entre los habitantes de cada país y entre todos los países;
2. Es posible subvencionar temporalmente a las nuevas industrias que todavía no hubiesen alcanzado un nivel normal de productividad (industrias nacientes);
3. Es posible subvencionar aquellas industrias que se consideran vitales o para las que no resulta tolerable una interrupción de su suministro;
4. Es posible subvencionar la readaptación de trabajo y capital desde industrias en declive a nuevas industrias».

Cuando no se dan esas condiciones el propio Tinbergen justifica la defensa de un cierto grado de proteccionismo e incluso considera que, en algunas circunstancias, hasta podría defenderse una política proteccionista, como medida de represalia o como medio de aumentar el poder de negociación de un país, cuando es víctima de prácticas desleales por parte de otros países.

De hecho, según cuál sea la actitud frente al contacto económico con el exterior, también podemos clasificar las diferentes medidas que articulan la política comercial: actuaciones unilaterales, que serían aquellas que se adoptan de espaldas al vecino o, mejor dicho, sin contar con él; actuaciones cooperativas bilaterales, que serían las que se pactan o negocian con un solo país o Estado; actuaciones cooperativas plurilaterales o de integración comercial, aquellas que se pactan con un grupo de Estados; y actuaciones cooperativas multilaterales, que serían las que se pactan con todos los potencialmente afectados para intentar conseguir una definición y una gestión conjunta de las reglas o normas a seguir.

Así que el que haya nuevas preocupaciones o diferentes problemas globales fundamentales no implicaría necesariamente cambiar el enfoque, o abandonar el objetivo de perseguir una política comercial librecambista, siempre que se diesen las condiciones necesarias, pero, si tomamos como síntomas o indicadores las últimas tendencias de aumento de la aplicación de barreras comerciales y, en general, del proteccionismo, las cada vez más frecuentes llamadas a una globalización más justa o «inclusiva»; o también, más recientemente, a adoptar una autonomía estratégica, aunque sea «abierta», así como el cada vez mayor recurso a instrumentos unilaterales, y el que la propia pandemia haya contribuido a cambiar la percepción política y social y haya puesto sobre la mesa del debate político la seguridad de suministro de productos cuando estos

PRESENTACIÓN

proviene de terceros países, alimentando la percepción de que en el sistema actual no se está pudiendo dar satisfacción a las necesidades de los ciudadanos, podríamos decir que nos estamos alejando del cumplimiento de esas condiciones para maximizar el bienestar mundial con el libre cambio.

Las condiciones para esa universal aceptación de la política librecambista serían más fáciles de conseguir si se produce de forma simultánea un refuerzo de los mecanismos para resolver los problemas mundiales que requieren de una cooperación transnacional, que son prácticamente todos. Y para eso se necesitaría una mayor «centralización» en el uso de algunos instrumentos de política económica. La mayor «centralización» puede hacerse coordinando y reforzando el uso de dichos instrumentos a escala internacional o encargando su manejo a una institución supranacional.

Esta recomendación es por supuesto también aplicable a la política comercial, pero para ello es necesario un cambio profundo en la organización supranacional que sirve de soporte a la política comercial mundial, la Organización Mundial del Comercio, tanto sobre sus reglas de funcionamiento como su campo de actuación, garantizando la operatividad de la institución, adaptando viejas reglas y también permitiendo que se puedan desarrollar nuevas normas cuando sea necesario.

Esa es sin duda la mejor opción, la opción cooperativa, la que implica el recurso a una organización supranacional o transnacional que permita la coordinación de las naciones. Es siempre mejor a las alternativas de la autosuficiencia o el aislamiento y la actuación unilateral conforme a los intereses nacionales. Kenneth E. Boulding utiliza en su libro *Principles of Economic Policy*, una analogía muy gráfica para explicar las tres opciones disponibles usando el tratamiento de las aguas residuales: la solución unilateral es deshacerse de las mismas vertiéndolas en el territorio del vecino, la solución de la autosuficiencia es la construcción de una fosa séptica, y la opción cooperativa sería la construcción de un sistema de depuración de aguas conjuntamente, de forma que dé servicio a ambos. Podemos decir que casi en todos los casos la opción cooperativa será la preferible.

En el ámbito de la política comercial, la primera opción, es la exportación de la crisis nacional y el desempleo, bajo la conocida política de empobrecimiento del vecino, el segundo caso, es el recurso de políticas económicas internas compensatorias (que eviten la exportación de los problemas económicos internos a través del comercio) o la introducción de barreras al comercio y, la tercera solución, sería la negociación de reglas y la cesión de soberanía para su aplicación, tal y como sucede en el comercio con la Organización Mundial de Comercio.

El que no se avance en su buen funcionamiento aumenta el riesgo de retroceder hacia alguna de las otras dos opciones y, volvamos a recordar que, en la época actual, abandonar la política económica internacional, es decir, la negociada entre naciones, para volver a la política económica exterior, es decir, unilateral, solo contribuye a incrementar las tensiones y muy probablemente a empeorar la situación económica, salvo que las condiciones para la aceptación de un libre cambio en ese contexto cooperativo

se hayan deteriorado de tal modo que surjan dudas sobre sus beneficios en algunas de las naciones que participan.

La política comercial en el mundo de hoy parece que debe adaptarse a una situación nuevamente de oscilación pendular en la que parece que se incrementan las presiones para regresar a una política comercial exterior (es decir, unilateral), por contraposición a una política comercial internacional (cooperativa y negociada), aunque uno se pregunta si no es el mundo el que debería cambiar, porque el verdadero desafío es la adaptación de los mecanismos existentes o la creación de aquellos procedimientos que sean necesarios para poder mantener la política comercial internacional en el marco de la Organización Mundial del Comercio, al igual que para abordar los principales problemas globales del mundo de hoy.

En los artículos de este número se incluyen, precisamente, reflexiones sobre algunos de los cambios necesarios para adaptar la OMC y la política comercial a este nuevo contexto internacional, tanto en la vertiente de resolver los problemas de funcionamiento del marco multilateral como en la necesidad de abordar los nuevos temas.