

Un alegato a favor del libre comercio

Argumentos racionales para un
debate dirigido de forma emocional



Un alegato a favor del libre comercio

Argumentos racionales para un
debate dirigido de forma emocional

Aviso legal

Editor:

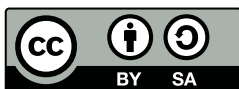
Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2021, Berlin

Esta publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. tiene por objetivo único el de proporcionar información. No podrá ser utilizada para propósitos de publicidad electoral ni por partidos políticos ni por candidatos en campañas electorales o por agentes electorales. Esto es válido para las elecciones al Parlamento Alemán (*Bundestag*) y a los parlamentos regionales, las elecciones municipales y las elecciones al Parlamento Europeo.

Foto de portada y separador de capítulos: Silhouetten © Freepik/rawpixel.com
Diseño y composición tipográfica: yellow too Pasiek Horntrich GbR
Impreso en Panama.

Impreso con el apoyo financiero de la República Federal de Alemania.

Esta publicación es la traducción en español de «Ein Plädoyer für den Freihandel. Rationale Argumente für eine emotional geführte Debatte». Traducción realizada por Ibidem Group, España.



El texto de esta obra está autorizado bajo los términos de «Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 internacional de Creative Commons», CC BY-SA 4.0 (disponible en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN: 978-3-95721-957-2

De un vistazo

La antología «Un alegato en favor del libre comercio» presenta hechos sólidos y su finalidad es contribuir a objetivar el debate emocional sobre la globalización.

La publicación muestra:

- › El libre comercio refuerza la prosperidad de todos los grupos de población en todos los países involucrados.
- › Aumenta la protección laboral y la transparencia, especialmente en los países menos desarrollados.
- › En cuanto a la mitigación del cambio climático, el libre comercio es tanto parte de la solución como del problema.

En el primer capítulo, «El libre comercio aumenta la prosperidad en todo el mundo», el profesor Luca Rebeggiani demuestra que existe un claro vínculo entre el grado de apertura de las economías y su prosperidad. Explica que esto también se aplica explícitamente a los países menos desarrollados y a los estratos sociales con menos ingresos.

Cita como argumentos centrales:

- › La globalización y el libre comercio incitan a un enorme aumento de la eficiencia y, por tanto, también de las ganancias de bienestar para la mayoría de los habitantes del planeta. Muchos países que anteriormente eran considerados muy pobres y que se abrieron al libre comercio desde 1950, han mejorado como nunca en la historia sus condiciones de vida en amplios sectores de la población.
- › Es cierto que no todos los grupos de población se han beneficiado por igual del aumento de la prosperidad inducido por el libre comercio. El libre comercio no puede compensar las deficiencias regulatorias locales.
- › La hoja de ruta para el futuro: Defender la idea del libre comercio frente a las tendencias neomercantilistas de la izquierda y la derecha políticas, reforzando al mismo tiempo la competencia reguladora de los Estados nación y las organizaciones multilaterales.

En el segundo capítulo, el profesor Heribert Dieter analiza que el libre comercio requiere normas. Explica claramente que los beneficios de la globalización aumentan en gran medida gracias a unas buenas normas y que los agentes más débiles se benefician especialmente de ellas.

- › Un régimen comercial liberal sólo puede garantizar la paz si no existen grandes asimetrías entre países. A nivel de la UE existen normas claras al respecto, pero a nivel mundial habría que trabajar con más insistencia.
- › La división internacional del trabajo es útil en casi todos los casos, pero se necesitan medidas políticas para corregir una evolución indeseable. Entre ellas se encuentran, en primer lugar, las oportunidades de acceso al mercado laboral para personas

desempleadas, los incentivos para mejorar la cualificación profesional, la redistribución de los ingresos del mercado a través de los impuestos y las prestaciones sociales, así como la eliminación de las estructuras económicas enquistadas.

En el tercer capítulo, la profesora Galina Kolev examina la cuestión de si el libre comercio perjudica al clima. Llega a la conclusión de que no existe una relación tan clara, aunque suele aceptarse de forma axiomática en el debate público.

- › Los datos y el análisis de la literatura pertinente sugieren que la relación entre el aumento del comercio internacional y las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero no es en absoluto tan clara.
- › A través de los instrumentos de la política comercial, los flujos comerciales internacionales y la política comercial pueden compensar las emisiones de dióxido de carbono y contribuir positivamente a la transformación de la política de cambio climático, pero sólo de forma complementaria.
- › La principal carga para resolver este problema global sigue siendo la política de cambio climático. Dispone de instrumentos eficaces para poner precio a los efectos negativos del cambio climático y, por lo tanto, ofrecer la mejor solución al problema existente.

En el cuarto capítulo, el Dr. Axel Berger demuestra que el intento de establecer normas en materia de sostenibilidad o sociales en el marco de las asociaciones comerciales sí funciona.

- › Las cláusulas medioambientales y de sostenibilidad se han convertido en parte integrante de los acuerdos comerciales actuales. Investigaciones empíricas recientes demuestran que este entrelazamiento entre las políticas comerciales y de desarrollo sostenible influyen positivamente en las normas medioambientales y sociales de los países miembros sin limitar el impacto positivo de los acuerdos de libre comercio en los flujos comerciales.
- › Los acuerdos comerciales que incluyen cláusulas medioambientales y laborales pueden ser un elemento importante de la política internacional en favor del desarrollo sostenible. Sin embargo, su eficacia inmediata no está en absoluto garantizada y los cambios hacia una mayor sostenibilidad necesitan una estrategia amplia y medidas de apoyo de otros sectores.

Índice de contenidos

Introducción 7

Jan Cernicky

1. El libre comercio aumenta la prosperidad en todo el mundo 11

Luca Rebeggiani

1.1 Introducción	11
1.2 El libre comercio está cambiando el mundo	12
1.3 Libre comercio y prosperidad	13
1.4 Libre comercio, distribución de la renta y la pobreza	15
1.5 Libre comercio y los mercados laborales en países altamente desarrollados	21
1.6 Libre comercio y seguridad laboral	23
1.7 Conclusión y perspectivas	25

2. Los beneficios económicos y sociales de un orden comercial liberal 26

Heribert Dieter

2.1 Introducción: ¿por qué comerciar?	26
2.2 ¿Prosperidad y paz a través del comercio?	27
2.3 Los beneficios para los países menos desarrollados	29
2.4 Las desventajas de la división global del trabajo en los países desarrollados	30
2.5 La política comercial internacional y la crisis de la OMC	33
2.6 Acuerdo de Libre Comercio: La competencia en el orden multilateral	35
2.7 El comercio internacional desde la perspectiva de los países en vías de desarrollo	36
2.8 Perspectivas futuras del comercio internacional	38

3. Libre comercio y prevención del cambio climático **39**

Galina Kolev

3.1 Introducción	39
3.2 La influencia en el cambio climático del comercio internacional	40
3.3 El planteamiento de una política comercial para los retos de la política de cambio climático	46
3.4 El planteamiento de una política comercial multilateral para una mayor mitigación del cambio climático	48
3.5 Conclusión	50

**4. Desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio de la UE:
Motivación, desarrollo y efectos** **51**

Axel Berger

4.1 Introducción	51
4.2 Aspectos de sostenibilidad en los acuerdos de libre comercio	53
4.3 La sostenibilidad en los acuerdos comerciales de la UE	57
4.4 Resumen y perspectivas	61

Bibliografía **63**

Autoras y autores **72**

Persona de contacto en la Konrad-Adenauer-Stiftung **72**

Introducción

Jan Cernicky

En los últimos años se ha observado una tendencia sorprendente: Aunque la prosperidad y la seguridad material en Alemania son mayores que nunca, gran parte de la población se aparta de una de las principales razones para ello: el libre comercio.

Es indiscutible que el comercio exterior ha sido determinante para el éxito económico de Alemania. Desde 1960, el comercio exterior alemán se ha multiplicado por cincuenta, pasando de 46.000 millones a 2,5 billones de euros. Durante el transcurso de estos años, la calidad de vida de la población de Alemania también ha mejorado considerablemente. Esto no se debe únicamente a la mayor integración de Alemania en el comercio internacional, pero es sin duda un factor central.

Una cuarta parte de los puestos de trabajo alemanes depende directa o indirectamente del comercio internacional; en la industria, incluso la mitad. Esto ha contribuido a que nunca haya habido en Alemania tantos trabajadores sujetos a las cotizaciones de la seguridad social como ahora. La división global del trabajo provocada por el comercio ha llevado a la economía alemana a la especialización, aumentando la productividad global y reduciendo las horas de trabajo a los niveles más bajos de la historia. Al mismo tiempo, los ingresos netos medios son más altos que nunca. Lo que a menudo se pasa por alto: En última instancia, los beneficios del libre comercio repercuten positivamente en las oportunidades económicas de todos los ciudadanos, incluidos los que trabajan en sectores sometidos a la presión de la globalización. Por lo tanto, los ingresos fiscales también son más altos que nunca. De este modo, el Estado puede permitirse políticas sociales ambiciosas y reducir la desigualdad de ingresos existente mediante políticas redistributivas. El porcentaje de población en riesgo de pobreza se sitúa en torno al 15 % desde hace una década. Solamente ha estado tan bajo una vez en la historia: al final del llamado milagro económico a mediados de los años 70.

También, en términos de calidad de vida, salud y seguridad, los alemanes están mejor que nunca: el promedio de esperanza de vida es ahora 15 años mayor que en 1960, y el aire y el agua nunca han estado más limpios desde el comienzo de la era industrial. Según las estadísticas policiales sobre delincuencia, el número de delitos es también menor que en cualquier otro momento desde 1980, aunque la comparabilidad con el periodo anterior es cuestionable. Los ciudadanos pueden permitirse productos mejores y más seguros. Por ejemplo, el número de fallecidos en accidentes de tráfico se ha reducido a un tercio del nivel de 1960, situándose en el nivel más bajo desde que se empezó a llevar esta estadística.

A pesar de esta relación, ampliamente fundamentada en esta publicación, existe una resistencia por parte de una amplia coalición de diversos grupos de presión, así como de la población, a la profundización en la cuestión del libre comercio. Por el momento, este hecho ha impedido, por ejemplo, importantes acuerdos de libre comercio con EE.UU. (TTIP 2015) o con MERCOSUR (2020). En otros Estados del mundo occidental,

este difuso rechazo a la globalización ha dejado huellas aún más claras. Esto se hizo más evidente con ciertos acontecimientos relacionados con el Brexit y la elección de Donald Trump como presidente de los EE.UU. en 2016.

Las causas de este escepticismo hacia el libre comercio en particular y la globalización en general son complejas y no pueden atribuirse únicamente a argumentos racionales. Sin embargo, se nutre de una serie de argumentos aducidos repetidamente y que, sin duda, pueden ser examinados sobre una base de hechos:

El libre comercio sólo beneficia a unos pocos ricos y, por el contrario, reduce la prosperidad de la gran masa de la población.

- › El libre comercio es especialmente perjudicial para los países menos desarrollados y sus poblaciones pobres.
- › Contribuye a socavar los derechos humanos y los mecanismos de seguridad y salud laboral en todo el mundo.
- › Provoca un éxodo industrial y, por tanto, la pérdida de puestos de trabajo en los países desarrollados.
- › Es perjudicial para el clima.

Esta publicación demostrará que estos argumentos no son correctos, sino que a menudo ocurre lo contrario:

- › El libre comercio aumenta la prosperidad de todos los grupos de población en todos los países involucrados, aunque en diferentes grados y no al mismo tiempo.
- › Aumenta la seguridad laboral y la transparencia, especialmente en los países en vías de desarrollo.
- › En cuanto a la mitigación del cambio climático, es de la misma manera parte de la solución y del problema.

Sin embargo, también está claro que los beneficios del libre comercio son especialmente evidentes cuando se proporciona un marco normativo estable mediante normas claras y sólidas.

En el primer capítulo, «El libre comercio aumenta la prosperidad en todo el mundo», el profesor Luca Rebggiani explica el vínculo entre el grado de apertura de una economía y su crecimiento económico. La vieja regla de Ricardo de que el comercio beneficia a ambos socios comerciales incluso cuando uno de ellos es significativamente más competitivo sigue siendo válida. El comercio no es un juego de suma cero en el que los beneficios son para una parte sólo porque se los arrebató a la otra. Por el contrario, el pastel se hace más grande y ambas partes consiguen un trozo mayor. Al mismo tiempo, Rebggiani demuestra que el aumento de la prosperidad también llega a la población más pobre. En realidad, no son cada vez más pobres, sino todo lo contrario: el número de personas absolutamente pobres en el planeta nunca ha sido tan bajo, al tiempo que las condiciones de trabajo han mejorado notablemente, ¡sobre todo en los países en vías de desarrollo! Esto también se debe a que los medios de comunicación occidentales libres se interesan por ello y aportan una transparencia a estos temas que antes no existía en los países en vías de desarrollo con poca libertad de prensa. El argumento contrario de que en los antiguos países desarrollados se han perdido puestos de

trabajo, también es cierto pero sólo hasta cierto punto. Por ejemplo, en Alemania, se mitigaron bien las pérdidas en los «viejos» sectores industriales siendo compensadas con puestos de trabajo mejor pagados. Esto es claramente visible en la evolución de las cifras de desempleo. Los trabajadores que seguían sin poder encontrar un nuevo empleo estaban al menos protegidos por un sistema social bien desarrollado.

Los países anglosajones con un Estado social menos desarrollado han tenido menos éxito en esta transformación. Se demuestra que la gestión del libre comercio y sus efectos son muy beneficiosos: El libre comercio necesita normas. El profesor Heribert Dieter aborda este tema en el segundo capítulo, «Los beneficios económicos y sociales de un orden comercial liberal». Está claro que los beneficios de la globalización se potencian enormemente a través de buenas normas. Esto es igualmente cierto a nivel internacional, donde el libre comercio basado en normas contribuye a preservar la paz y a reducir la pobreza. Al mismo tiempo, también se necesitan normas sólidas, por ejemplo en el marco normativo de la OMC, para garantizar que las potencias del mundo no se aprovechen de los países menos poderosos. La crisis de la OMC está provocando dificultades en el sistema comercial multilateral basado en normas, lo que resulta especialmente desfavorable para las economías menos desarrolladas.

En el tercer capítulo, «Libre comercio y mitigación del cambio climático», la profesora Galina Kolev examina la cuestión de si el libre comercio perjudica al clima. Llega a la conclusión de que esta clara relación, que a menudo suele aceptarse de forma axiomática en el debate público, no existe. Por ejemplo, muestra que aunque las emisiones de gases de efecto invernadero aumentan como consecuencia de la expansión del transporte y la producción, por otro lado los cambios en los procesos de producción y las cadenas de suministro y, sobre todo, la mejora del acceso a la tecnología pueden compensar cada vez más este efecto. La relación entre el grado de apertura de una economía y el descenso de las emisiones de CO₂ en la producción, por ejemplo, es sorprendentemente evidente. Con normas claras, como la tarificación de carbono eficiente, el libre comercio puede diseñarse de manera que la producción se desplace hacia donde cause las menores emisiones de gases de efecto invernadero. Así que, de nuevo, unas normas sólidas son el elemento que potenciaría el efecto positivo del libre comercio.

La introducción de un sistema de comercio de emisiones o la aplicación de normas mínimas en materia de seguridad y salud en el trabajo también pueden estimularse vinculándolas a la concesión de beneficios comerciales. Las potencias mundiales, como la UE y EE.UU., intentan conseguirlo introduciendo capítulos sobre sostenibilidad en los acuerdos de libre comercio. El Dr. Axel Berger demuestra en el cuarto capítulo, «Capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio de la UE: Motivación, desarrollo y efectos», que el intento de establecer normas a través de asociaciones comerciales sí funciona. Esto ha tenido especialmente éxito durante la última década en cuanto a la normativa sobre seguridad laboral y protección del medio ambiente. El Dr. Berger demuestra que los capítulos sobre sostenibilidad, a menudo criticados, no son una simple hoja de parra. Ciertamente, sólo con estos capítulos no se consigue que, por ejemplo, algunos gobiernos democráticos de países en vías de desarrollo se adhieran incondicionalmente a las normas de derechos humanos y medioambientales, pero sí son un importante factor de influencia en este sentido.

Una y otra vez, la publicación muestra que un marco normativo estable aumenta significativamente los beneficios del libre comercio mediante normas claras y sólidas. También puede interpretarse como un mandato político: los que quieran preservar la prosperidad, luchar contra la pobreza y salvar el clima deben participar en el debate sobre cómo dar forma a estas normas.

Esto es válido en especial ahora que se abre una puerta a la negociación sobre las normas globales con el nuevo presidente de EE.UU. Biden.

En conclusión, los beneficios del libre comercio superan claramente sus desventajas en todos los aspectos examinados. Por supuesto que el comercio no puede resolver los problemas existentes por sí solo: el mundo moderno es complejo y los problemas existentes, como en todas partes, sólo pueden abordarse mediante la interacción de diferentes planteamientos. En concreto, es necesario contraponer hechos sólidamente respaldados a la argumentación muy simplista de un juego de suma cero de ganadores y perdedores.

Esta publicación ha sido ideada para ser leída de una sola vez. Los capítulos se complementan entre sí en el sentido de que las cuestiones más generales se tratan al principio y las más específicas que resultan de ellas, al final.

La Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, fiel a su compromiso con la economía social de mercado, busca contribuir con esta publicación a objetivar el debate sobre el tema de la «globalización». Invitamos a todos los interesados en este tema a unirse a nosotros en este debate abierto y controvertido.

1 El libre comercio aumenta la prosperidad en todo el mundo



Luca Rebeggiani

1.1 Introducción

La percepción pública del impacto económico del comercio internacional ha experimentado una evolución sorprendente en la mayoría de los países occidentales: de la euforia de los años ochenta y noventa sobre las economías cada vez más convergentes del mundo, en cuya comunidad económica podrían incluirse por fin los antiguos países comunistas (Anràs, 2020), surgió a partir del cambio de milenio un escepticismo general, e incluso en muchos lugares un franco rechazo a la llamada globalización. Este escepticismo se extendió inicialmente en los círculos políticos de izquierda, donde, por ejemplo, se organizaron multitudinarias manifestaciones contra las cumbres del G8 en Seattle (1999) o Génova (2001). Sin embargo, poco a poco se extendió al centro social, donde un trasfondo crítico respecto al libre comercio y a la globalización se ha convertido en un patrón argumentativo generalmente aceptado. Cientos de miles de personas procedentes de diferentes grupos de población y posiciones políticas, esta com a hace falta participaron en las manifestaciones contra los acuerdos de libre comercio del TTIP y CETA en Alemania en 2016. Sorprendentemente, en los últimos años, la voz más fuerte contra el libre comercio y la globalización la ha levantado la derecha política, que ha sido noticia con acciones sensacionales como el Brexit y la política decididamente proteccionista del presidente estadounidense Donald Trump (durante su mandato 2017–2021). Parece que las voces restantes a favor del libre comercio, abucheadas por la izquierda y la derecha, se han hecho apenas perceptibles en el debate público.

Característico del «trasfondo crítico» descrito anteriormente es el énfasis excesivo en los riesgos del libre comercio y la ignorancia generalizada de los beneficios asociados al mismo. Es aceptado de forma relativamente incuestionable, a pesar de que el empresariado de hoy en día difícilmente podría pensar y actuar de forma diferente que en un mundo globalizado. Incluso en la investigación económica, a pesar de toda la preocupación por los problemas detallados, apenas hay voces a favor del proteccionismo y las barreras comerciales (Poole, 2004). Y por último, las actuales generaciones jóvenes de «Millennials» y «Generación Z» disfrutan de las ventajas de un mundo sin barreras comerciales y libertad de movimiento como ninguna otra antes, que además las dan por sentado.

Esta publicación aborda esta sorprendente discrepancia entre el debate mediático y político y las preferencias que se revelan en la realidad social, que en su mayoría son muy favorables al libre comercio. Por lo tanto, el debate debe basarse en algunos de los estereotipos más importantes de los medios de comunicación relacionados con este tema como, por ejemplo, que el libre comercio, solo beneficia a los países ricos del Norte (capítulo 1.3) o que sólo favorece a las élites de un país (capítulo 1.4). Por último, se analizan brevemente los mercados de trabajo y se examina si el libre comercio es el «culpable» del desempleo en los países altamente desarrollados (capítulo 1.5) o si se le puede responsabilizar de la obstrucción a la seguridad laboral (capítulo 1.6). Estos estereotipos se comentan y se confrontan con los resultados de la investigación y de simples análisis estadísticos. El objetivo de esta publicación es demostrar que el libre comercio ha sido uno de los factores que han hecho posible alcanzar nuestro estado actual de bienestar, aunque necesite ser regulado para que el mayor número posible de personas pueda beneficiarse de este.

1.2 El libre comercio está cambiando el mundo

El comercio a larga distancia se remonta a las primeras etapas de la historia de la humanidad (Stearns, 2001) y alcanzó proporciones considerables en ciertos períodos de gran desarrollo, como en el siglo I d.C. con el apogeo del Imperio Romano (Young, 2001) o en el siglo XVI con el Renacimiento europeo. Sin embargo, el volumen de comercio de mercancías nunca superó el diez por ciento de la producción mundial. No fue hasta alrededor de 1820, cuando los avances tecnológicos, que redujeron considerablemente los costes de transporte, y la difusión de una política de principios rectores, como el liberalismo, provocaron un repentino aumento de los movimientos de comercio transfronterizo. Esta fase, a menudo llamada «primera ola» de globalización, terminó como muy tarde con el estallido de la Primera Guerra Mundial. En el periodo de entreguerras, el libre comercio no lo tuvo fácil en un mundo marcado por las consecuencias de la guerra, las crisis económicas y el neomercantilismo. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, el panorama cambió fundamentalmente y comenzó lo que ahora llamamos la «Segunda ola de globalización». En la actualidad, cerca del 60 % del comercio mundial de bienes y servicios es transfronterizo y casi todos los países del mundo participan en él. Esta segunda ola se está debilitando poco a poco, es decir, el porcentaje de las exportaciones e importaciones en el PIB mundial apenas ha aumentado desde hace algunos años, y la crisis del coronavirus de 2020 y 2021, con sus numerosas restricciones de circulación y producción, tendrá sin duda un efecto atenuador (Antràs, 2020; Wohlmann/Rebeggiani, 2020).

También desde el punto de vista ideológico, como ya se ha explicado anteriormente, el escepticismo de la globalización se ha generalizado en muchos países. No obstante, el volumen de comercio mundial se mantiene elevado y es poco probable que esto cambie, al menos a corto plazo: Las interdependencias de la producción internacional (cadenas de valor mundiales) son muy estrechas, al igual que la investigación y el desarrollo en la mayoría de los sectores de producción: los resultados de la investigación se publican a nivel internacional y, precisamente, las industrias que hacen un uso intensivo de la investigación necesitan los grandes mercados de consumo internacionales para refinanciarse. Por lo tanto, en la práctica, el comercio internacional y la globalización seguirán teniendo un impacto decisivo en la vida de las personas.

1.3 Libre comercio y prosperidad

Una tesis que suele citarse en los medios de comunicación y en la política es que sólo el «Norte global», es decir, los países económicamente fuertes, son de *por sí* los que se habrían beneficiado de la era del libre comercio, mientras que los países más «débiles» en el comercio mundial habrían sido los «explotados». A menudo, detrás de estas acusaciones se esconde la idea de un juego global de suma cero, según el cual lo que una parte gana debe ser inevitablemente perdido por la otra.

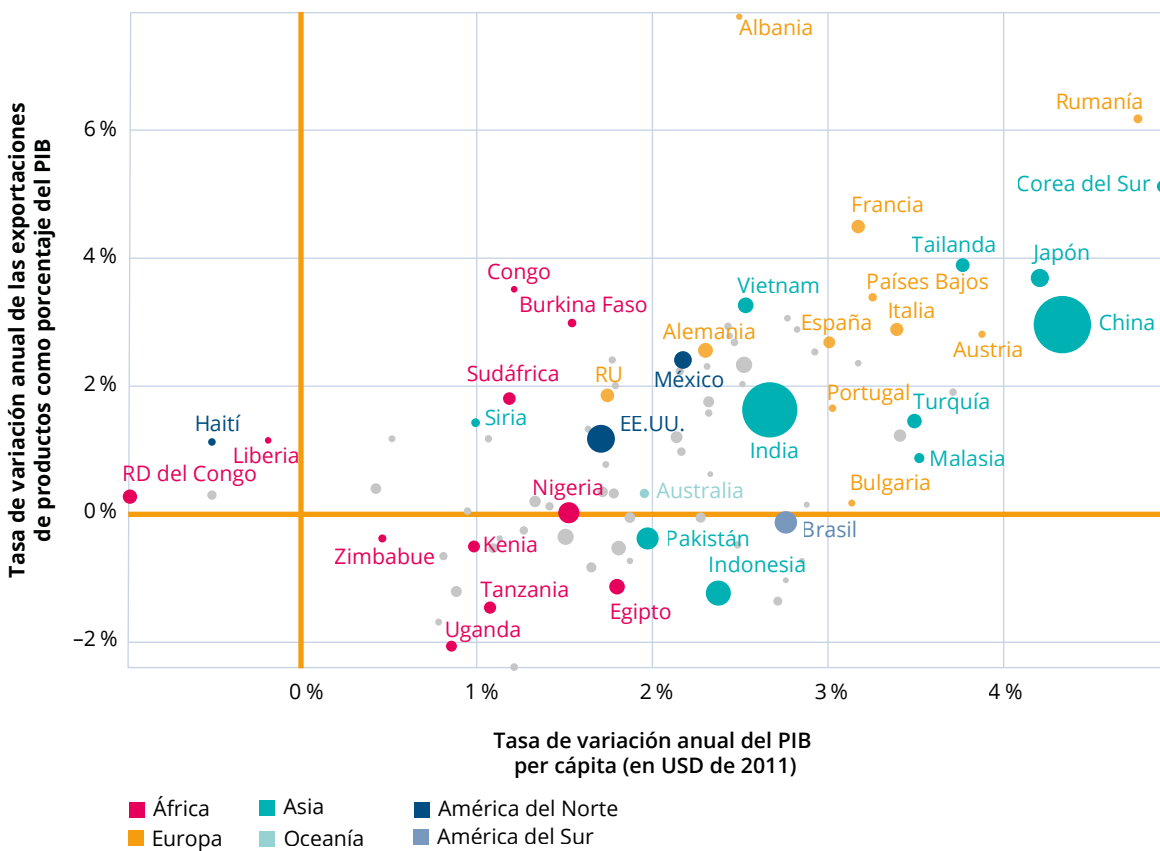
Por el contrario, la gran mayoría de los libros de texto de economía básica (como Mankiw/Taylor, 2018, capítulo 19) o los de economía internacional (como Krugman et al., 2019) siguen defendiendo la tesis ricardiana clásica de que el libre comercio conduce en general a un aumento de la prosperidad (*ganancias del comercio*) – y de hecho para todos los países involucrados. El término «ricardiano» se utiliza aquí en el sentido de que el economista británico David Ricardo (1772–1823) fue el primero en exponer sistemáticamente las ventajas económicas de abandonar la autarquía (Ricardo, 1821, capítulo 7). Según el concepto del modelo clásico de comercio internacional basado en la tesis de Ricardo (Krugman et al., 2019, capítulo 3), el libre comercio aumenta el pastel para todos los países involucrados, de modo que al final hay una ganancia neta de bienestar para todos. El comercio internacional tiene un efecto similar al del descubrimiento de una nueva tecnología (Jung/Kohler, 2017): Reduce la escasez (p. ej., de recursos) y amplía las posibilidades de producción (p. ej., utilizando el «*know-how*» extranjero). El aumento del tamaño de los mercados de consumo también permite rendimientos a escala para las empresas, en los que al final también participan los consumidores a través de precios de productos más bajos (Atkin et al., 2018). La competencia internacional también garantiza una selección de empresas más productivas, cuya productividad también aumenta porque participan mucho más en la circulación del conocimiento a nivel global y en un contexto internacional. En conjunto, el libre comercio no solo da como resultado ganancias de ingresos reales, sino también a una mayor variedad de productos y tiende a reducir sus precios (Feenstra/Weinstein, 2017).

Las estadísticas descriptivas simples sugieren de forma evidente (Figura 1) que los países con un aumento significativo de la actividad comercial desde la Segunda Guerra Mundial (medido aquí por las exportaciones como porcentaje del PIB) han tendido a crecer más rápidamente que los países aislados. En este sentido, destacan claramente los países de Asia oriental, como China o Corea del Sur, pero también los países más

grandes de la UE, como Alemania y Francia, han experimentado un aumento de la prosperidad que ha ido estrechamente vinculado al crecimiento constante de las exportaciones en las décadas posteriores a 1945.

En cambio, muchos países africanos, como Tanzania o Uganda, se caracterizaron por tener un volumen de comercio inferior a la media e incluso un crecimiento negativo durante el mismo periodo.

Figura 1: Correlación entre la evolución del comercio y el crecimiento del PIB (1945-2014) en países seleccionados



Datos: Our World in Data (nuestro mundo en datos) (<https://ourworldindata.org/trade-and-globalization>) y las fuentes citadas.

Como sabemos, la correlación no implica causalidad. Este análisis debe realizarse con modelos más sofisticados desde el punto de vista econométrico que filtren, en particular, la influencia de otras variables sobre el crecimiento y aislen la contribución del libre comercio. La mayoría de estos estudios confirman este resultado positivo: en un ensayo muy influyente y elaborado de forma metodológica, Fraenkel y Romer (Fraenkel/ Romer, 1999) demostraron que el propio comercio internacional, aislado de muchas otras posibles influencias, afecta positivamente la prosperidad de las naciones. En su búsqueda de posibles canales de influencia, Alcalà y Ciccone, por ejemplo, demostraron (Alcalà/Ciccone, 2004) que el libre comercio aumenta significativamente

la productividad laboral de un país. Las empresas que tienen que competir con los productos importados debido a la liberalización del comercio se vuelven más productivas, y la asignación de recursos se vuelve más eficiente a nivel nacional, es decir, aumenta la eficiencia tanto a nivel micro como macroeconómico (Pavcnik, 2002). Artículos de revisión (por ejemplo, Durlauf et al., 2005) muestran claramente que este efecto positivo también existe para muchos otros canales de influencia, como la influencia del libre comercio en la formación de capital o en la calidad del producto.

También se valora positivamente la influencia que ejercen los acuerdos regionales de libre comercio en la prosperidad de la mayoría de los países involucrados, ya sean pequeños o grandes: Los estudios econométricos lo confirman, por ejemplo, para la reducción gradual de los aranceles en el contexto de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) a partir de 1991 (Caliendo et al., 2015) y para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) (Anderson et al., 2015). En ambos casos, las ganancias de los Estados menos desarrollados fueron a menudo mayores que las de los más desarrollados. En el caso de la controvertida Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP), una elaborada simulación estadística también predijo prosperidad para la mayoría de los 28 Estados miembros de la UE, así como para los EE.UU. (Aichele et al., 2016).

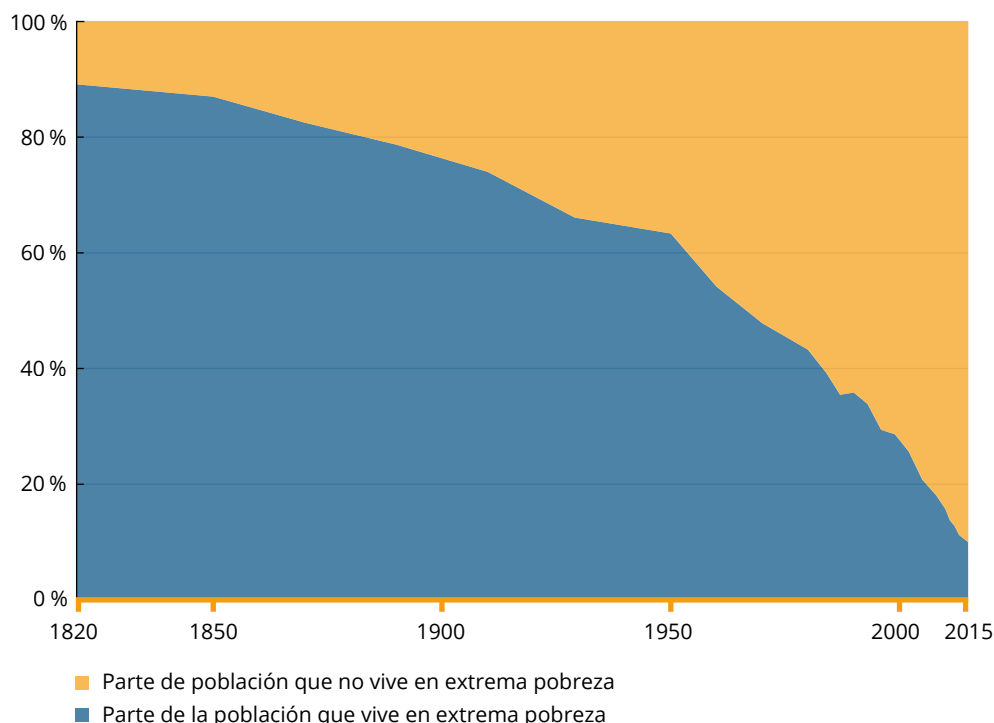
1.4 Libre comercio, distribución de la renta y la pobreza

Otra tesis divulgada a menudo en los medios de comunicación es que sólo «las élites» se beneficiarían del libre comercio mundial, ya sea en los países industrializados o en vías de desarrollo. De hecho, el modelo básico de comercio internacional mencionado anteriormente también muestra que las ganancias del libre comercio no se reparten por igual entre todos los países, sino que hay grupos de ganadores y perdedores. Ciertos actores pueden sufrir pérdidas de ingresos reales a causa del libre comercio si, por ejemplo, poseen determinados factores de producción con poca demanda (teorema de Stolper-Samuelson). La cuestión de si el libre comercio suele aumentar o disminuir la desigualdad de ingresos es en realidad una discusión controvertida en la investigación económica. Por otro lado, el hecho de que el libre comercio produce un efecto de mejora de la eficiencia y, por tanto, de crecimiento, está ampliamente aceptado. Así pues, es de esperar que, a largo plazo, el promedio de ingresos nacionales de un país también crezca. Pero precisamente se trata de un efecto a largo plazo y en promedio: ¿Qué se podría decir de las consecuencias de la política distributiva a corto y medio plazo?

Muchos estudios sugieren inicialmente que el comercio internacional ha tendido más bien a aumentar la desigualdad en los países industrializados: Algunos autores sostienen que debería utilizarse una métrica adecuada para restar este aumento de la desigualdad de las ganancias del comercio debidas al libre comercio (Antràs et al., 2016). En general, sin embargo, se suele concluir que otros factores, como el progreso tecnológico (especialmente la automatización) o la enorme inflación de los activos desde el cambio de milenio, han desempeñado un papel mucho más importante en la creciente desigualdad social en Occidente desde la década de 1990 (Helpman, 2016; Pavcnik, 2017).

Además de las medidas relativas de desigualdad, también existe una dimensión de pobreza absoluta, que afecta especialmente a los países en vías de desarrollo. Aquí se puede observar empíricamente que en muchos lugares, paralelamente a la apertura de los mercados nacionales, por un lado se ha establecido una clase media con poder adquisitivo y por otro lado las condiciones de vida de las personas más pobres han mejorado notablemente (Banco Mundial/OMC, 2018). Por lo tanto, si la pregunta es si el libre comercio ha mejorado las condiciones materiales de vida de amplias capas de la sociedad, especialmente de las capas bajas y medias de los países en vías de desarrollo, podemos afirmar que los resultados empíricos son en general positivos. Existe una fuerte correlación negativa entre el aumento del comercio internacional tras la Segunda Guerra Mundial y el número de personas que viven en pobreza absoluta en todo el mundo (Figura 2). Mientras que al principio de la primera ola de la globalización la mayoría de la gente vivía en la pobreza más extrema, con menos de (los actuales) 1,90 USD al día, y sólo una pequeña élite de alrededor del diez por ciento de la sociedad acaparaba la mayor parte de la riqueza, apenas dos siglos más tarde esta proporción casi se ha invertido. Actualmente la proporción de la población mundial en situación de pobreza absoluta y severa se estima en sólo una décima parte, a pesar del enorme crecimiento demográfico que también se produjo durante este período (de poco más de mil millones de personas en 1820 a 7,400 millones en 2015).

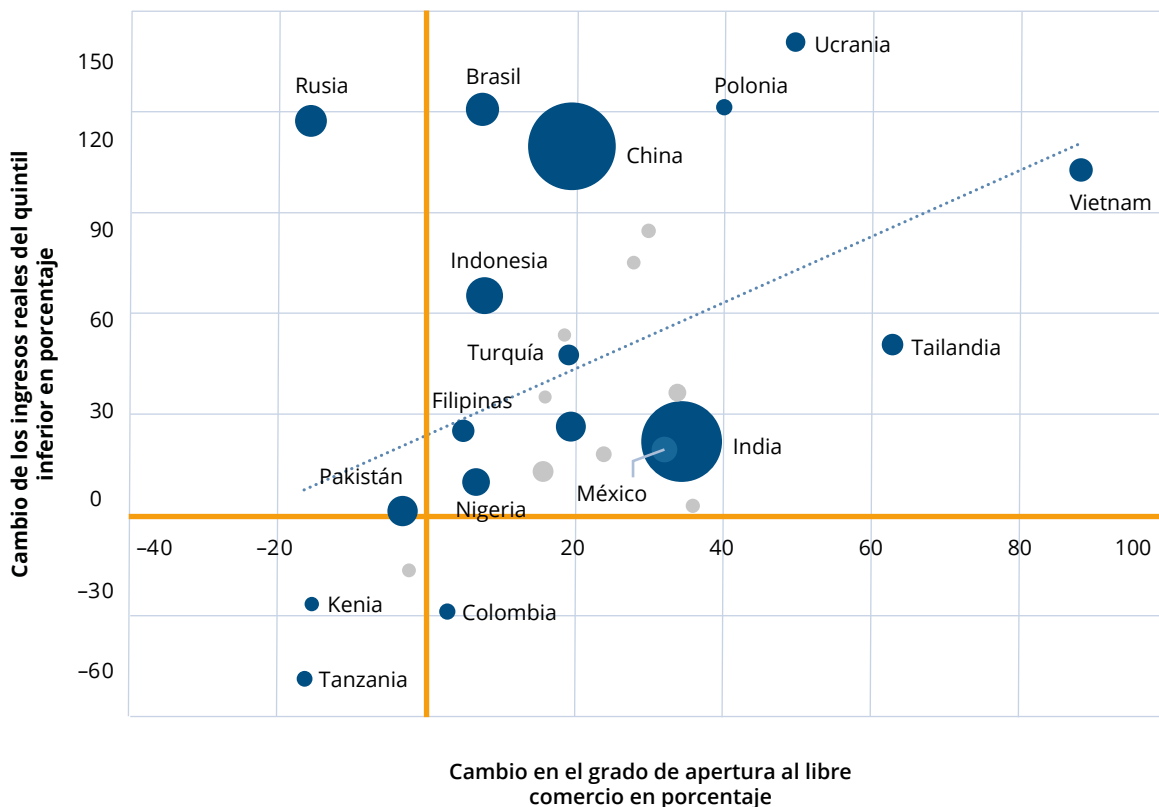
Figura 2: Evolución de la población mundial que vive en la extrema pobreza, 1820 a 2015.



Fuente: Our World in Data (<https://ourworldindata.org/is-globalization-an-engine-of-economic-development>) y las fuentes citadas. Observación: pobreza extrema se refiere a ingresos inferiores a 1,90 USD al día; las cifras en dólares no contemplan el poder adquisitivo ni la inflación.

También en este caso se debe aislar el efecto específico del libre comercio en la reducción de la pobreza, ya que otros factores han contribuido ciertamente de forma decisiva a esta evolución, sobre todo el progreso tecnológico y el fortalecimiento de las instituciones estatales, que han podido implementar medidas eficaces de política social en muchos países del mundo. No obstante, ambos factores se han beneficiado al mismo tiempo de la globalización y del comercio internacional: sin una libre circulación mundial de bienes e ideas, seguramente el progreso tecnológico no habría producido la dinámica de la última década y media. De hecho, una importante vertiente de la investigación empírica en economía del desarrollo se centra en el examen de la relación existente entre el libre comercio, el crecimiento y la reducción de la pobreza. Un influyente documento de los economistas del Banco Mundial, Dollar y Kraay (Dollar/Kraay, 2002), concluyó, a partir de un análisis econométrico realizado con un conjunto de datos globales, que el quintil más pobre de la población de un país se beneficia del crecimiento económico tanto como los demás. Dado que el libre comercio se identifica sistemáticamente como un motor de crecimiento en los estudios empíricos, estos resultados (que se han replicado varias veces en estudios de seguimiento, por ejemplo, en Dollar et al., 2016) reflejan muy bien el enfoque de «trickle-down» (efecto derrame) del Banco Mundial de la década de 1990: El factor decisivo para reducir la pobreza en todo el mundo es el crecimiento económico, y dado que se ha demostrado que el libre comercio fomenta el crecimiento, debería promoverse con insistencia la apertura de los mercados nacionales, especialmente en los países en vías de desarrollo. La figura 3 ilustra que sí se puede establecer una correlación positiva entre la apertura al libre comercio y las rentas reales del quintil de ingresos más bajo (es decir, el 20 % inferior de la población de un país clasificado según el nivel de ingresos). Aunque las causalidades son difíciles de deducir (FMI et al., 2017), se trata de un claro indicio de que el libre comercio también beneficia a los más pobres.

Figura 3: Evolución del grado de apertura al libre comercio y de los ingresos de la población pobre (1993–2008)



Fuente: FMI et al. 2017, p. 45. Observación: El tamaño de los puntos es proporcional al tamaño de la población.

El planteamiento de los años noventa se relativizó en las décadas siguientes, porque quedó inequívocamente claro que este «automatismo» no se aplica en todas partes, y que algunas desigualdades entre países y dentro de ellos no desaparecen en absoluto. Ha quedado claro empíricamente que el comercio promueve el crecimiento y que, a la vez, el crecimiento contribuye a la reducción de la pobreza, pero no en todo el mundo (Banco Mundial, 2002). Esto fracasó especialmente donde los efectos de crecimiento del comercio fueron contrarrestados o no permitidos en lo absoluto debido a una mala gobernanza de los Estados, como ha sucedido en algunos Estados africanos. En general, se volvió a conceder al Estado un papel más activo como actor en materia de políticas regulatorias, estructurales y sociales. Por lo tanto, las investigaciones recientes han tratado de identificar los canales a través de los cuales el libre comercio puede contribuir específicamente a la reducción de la pobreza para entonces promoverlo eficazmente. En este sentido, se pueden distinguir las siguientes áreas (OCDE, 2009):

- clásicas medidas en materia de economía de la oferta (inversión en infraestructuras, reducción de las barreras comerciales, desarrollo y expansión de los mercados financieros),
- servicios de apoyo específicos para que la población más pobre de los países en vías de desarrollo pueda participar en el comercio mundial (apertura de mercados internacionales, microcréditos),

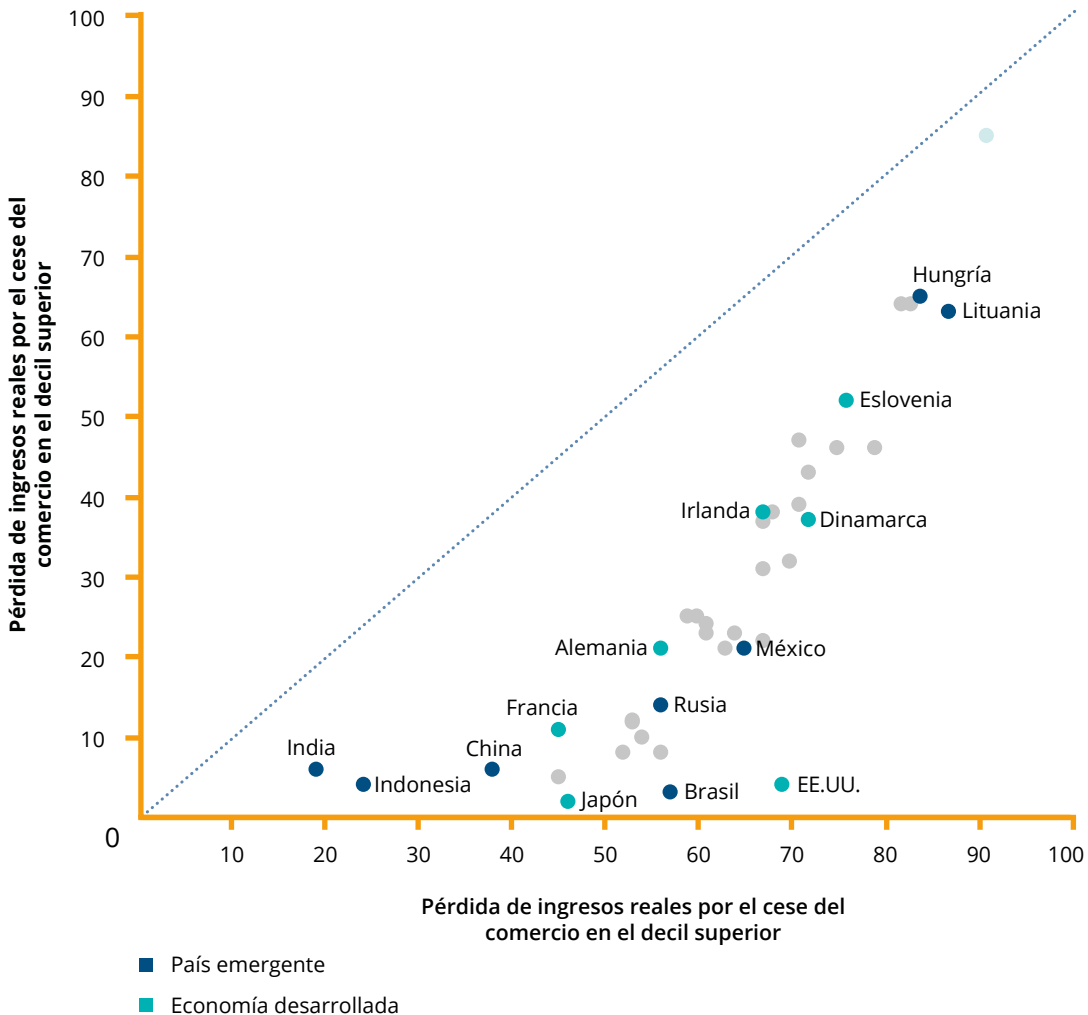
- › establecimiento de una política eficaz de redistribución estatal para garantizar que los beneficios del libre comercio lleguen a los estratos sociales más amplios posibles y para aliviar los costes del ajuste (Bannister/Thugge, 2001; Harrison, 2006); esto incluye una política educativa que promueva específicamente la formación profesional y la formación continua,
- › la estabilidad macroeconómica y la prevención de las crisis financieras son de gran importancia, ya que los más pobres suelen ser afectados de forma desproporcionada por dichas crisis (Banco Mundial/OMC, 2015).

Los recientes estudios de casos sobre países en vías de desarrollo de África y Asia también confirman estos resultados: El libre comercio ayuda, pero no a todas las personas y grupos de la población, especialmente si se les impide participar en el comercio mundial por pertenecer a un sector o zona geográfica concreta o, simplemente, por barreras comerciales. Pero también si tienen que soportar los costes del ajuste (por ejemplo, debido a la intensa competencia de las importaciones) durante la fase de transición, a los que no pueden hacer frente debido a los escasos recursos (Banco Mundial/OMC, 2018). En este caso, el Estado y las organizaciones supranacionales deben garantizar, mediante la aplicación de un marco adecuado, que los beneficios del comercio lleguen también a los más pobres (por ejemplo, mediante una política educativa específica) o se reorienten hacia ellos (mediante medidas de política social).¹

Por último, se debe examinar otro aspecto de la política distributiva: el mencionado efecto amortiguador del libre comercio sobre los precios de los productos potencia igualmente la prosperidad porque aumenta el poder adquisitivo de los individuos en el país (Atkin et al., 2018). Por un lado, la reducción es el resultado directo de la disminución de aranceles, por otro lado, está promovida por el aumento de la competencia, que baja los precios y, a largo plazo, aumenta la eficiencia de las empresas nacionales. A ello contribuye también la mayor variedad de productos, que no sólo aumenta el bienestar, sino que también ofrece más posibilidades de sustituir los bienes encarecidos.

Durante mucho tiempo, los análisis del consumo a nivel micro escasearon debido a la deficiencia de datos en muchos países y a la extraordinaria complejidad de la elaboración de modelos. Pero recientemente, los estudios han podido demostrar económicamente con precisión comparativa que los efectos de la prosperidad inducidos por el consumo del libre comercio son considerables e incluso benefician desproporcionadamente a los más pobres. Fajgelbaum y Khandelwal (2016), en un influyente estudio sobre cuarenta países, concluyen que las clases de menores ingresos se benefician desproporcionadamente de las reducciones de precios provocadas por el libre comercio porque consumen proporcionalmente más bienes comercializados en mercado internacionales, como los alimentos. Los hogares más ricos, en cambio, consumen en promedio un número superior de bienes que no son objeto de comercio internacional, como los servicios privados, y por ende no se benefician tanto de las reducciones de precios que se consiguen gracias al libre comercio. Si se construyera un modelo de un mundo sin libre comercio, sería sobre todo la población más pobre la que saldría perdiendo en comparación con la situación actual: las pérdidas de ingresos reales (es decir, lo que se puede pagar realmente de los ingresos nominales debido a los precios de los bienes) serían mayores en el decil más bajo de la distribución de la renta que en el decil más alto (Figura 4).

Figura 4: Aumento de los ingresos reales del diez por ciento menos favorecido y más favorecido



Ejemplo de lectura: Sobre la base de los patrones del comercio existentes, los ingresos reales del 10 % más pobre de la población en Alemania sería un 56 % menor si no hubiera comercio. El descenso para el 10 % más rico sería mucho menor, del 21 %. Así, una clasificación por debajo de la línea azul significa que los más pobres sufrirían más con el cese del comercio que los más ricos.

Fuente: FMI et al., 2017, p. 22.

En realidad, todos los países tendrían pérdidas de ingresos reales (Fajgelbaum/Khandelwal, 2016, p. 1152): una prueba más del efecto de mejora que produce el libre comercio sobre la prosperidad de un país. Su efecto sobre el consumo sería también otro canal a través del cual el libre comercio reduce la pobreza en general.

En el caso de Alemania, esta reducción de los precios se refleja en el aumento del poder adquisitivo por hora de trabajo. Este ha crecido de manera exorbitante, espe-

cialmente para los bienes que se comercializan en mercados internacionales: En 1960, por ejemplo, todavía se requerían 347 horas de trabajo para adquirir un televisor, mientras que en 2018 solo era necesaria algo más de 24 h para un aparato técnicamente mejor (Schröder, 2018). Una camisa de hombre de alta calidad costaba casi ocho horas de trabajo en 1960, pero solo unas dos en 2018. En cambio, los bienes que no se comercializan en mercados internacionales, como los servicios personales, apenas han bajado de precio; algunos servicios, como los cortes de pelo para hombres o las suscripciones a periódicos, incluso se han encarecido.

Las políticas proteccionistas, en cambio, golpean en primer lugar a los hogares con ingresos bajos, ya que tienen que costear con sus ajustados presupuestos las subidas de precios provocadas por los aranceles y la falta de competencia. Por una vez, gran parte del panorama mediático estuvo de acuerdo recientemente en esta conexión, ya que podría culpar al presidente estadounidense Donald Trump y su política proteccionista respecto a China (p. ej., Meiritz, 2020).

En general, la conclusión es que la globalización y el libre comercio son causantes de un enorme aumento de la eficiencia y, por tanto, de ganancias de bienestar para la mayoría de los habitantes de todo el mundo. En muchos países que antaño eran muy pobres y que se abrieron al libre comercio desde 1950, han mejorado como nunca en la historia sus condiciones de vida en amplios estratos de la sociedad. Sin embargo, estas ganancias de bienestar no se distribuyen de manera uniforme: existen diferencias entre los individuos y los sectores que tienen que ver con las diferentes dotaciones en los factores de producción. Esto es absolutamente normal en una economía de mercado, incluso en una cerrada. La participación más amplia posible en estos beneficios comerciales no se consigue con una restricción del libre comercio, sino mediante una mejor gobernanza, es decir, mediante políticas educativas, estructurales y sociales, así como la lucha contra la corrupción. Además, es esencial contar con un marco normativo estable (especialmente mercados monetarios y financieros estables), sobre todo para las regiones y grupos de población especialmente vulnerables (Banco Mundial/OMC, 2015).

1.5 Libre comercio y los mercados laborales en países altamente desarrollados

Un argumento habitual, sobre todo de la derecha política, es que el comercio internacional ha provocado pérdidas masivas de empleo en muchos países occidentales. El fenómeno del «Rust Belt» (cinturón del óxido), es decir, la «oxidación» de antiguas regiones industriales se diagnostica para las antiguas regiones industriales del norte de Inglaterra, la Región del Ruhr en Alemania, zonas del noreste de los EE.UU. Este resultado del «Rust Belt» es, para empezar, empíricamente indiscutible: Existe una amplia literatura científica sobre el declive de la minería, la industria pesada y la manufactura en particular desde los años 70 en los países occidentales (p. ej., Hübl/Schepers, 1983; Klodt et al., 1989). ¿Tiene que ver este declive con la expansión paralela del comercio internacional en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial? Esta cuestión también debería ser indiscutible, ya que las condiciones de producción en las antiguas regiones industriales occidentales se caracterizaron por una competitividad cada vez menor primero en la minería, luego en la industria pesada y finalmente en la manufactura en comparación con Australia, India o China.

Sin embargo, si se examina con más detenimiento, surgen algunos aspectos cuestionables. Uno sería la causalidad: ¿Es la globalización la principal responsable de esta evolución o esta transformación no habría tenido lugar sin ella a lo largo de las décadas? Por otro lado, la estimación de esta evolución es controvertida: ¿Debe entenderse el cambio estructural como un acontecimiento negativo o ni siquiera debe acogerse esta aceleración de la transformación hacia una economía más «verde» y del conocimiento?

Empíricamente, se pueden obtener aquí diferentes resultados: Como se ha explicado anteriormente, la competencia extranjera aumenta la eficiencia tanto a nivel micro como macro. Por ejemplo, la competencia de las empresas chinas hizo que las empresas europeas tuvieran que ser mucho más innovadoras y rápidas en la adopción de nuevas tecnologías en el periodo 1996–2007. Desde el punto de vista macroeconómico, la competencia provocó un desplazamiento del empleo hacia las empresas innovadoras (Bloom et al., 2016). Por otra parte, el aumento de la competencia también fue problemático en sectores especialmente expuestos a la competencia extranjera y que no podían aumentar su competitividad por razones estructurales o sociopolíticas. Se puede demostrar, por ejemplo, que la liberalización del mercado como resultado del NAFTA en Canadá aumentó el desempleo, al menos temporalmente, mientras que, a largo plazo, se observaron fuertes efectos positivos de eficiencia (Trefler, 2004). Además, la globalización fue especialmente arrolladora en regiones de los EE.UU., cuyas empresas se vieron sometidas a una competencia especialmente dura con las importaciones chinas. En general, las consecuencias fueron recortes de puestos de trabajo y reducciones salariales (Autor et al., 2013).

Por otro lado, estudios más recientes sugieren que las mismas ganancias de eficiencia y los saltos tecnológicos asumidos anteriormente han tenido lugar progresivamente. Las empresas estadounidenses que optaron por subcontratar parte de su producción en China acabaron diversificándose más en los EE.UU. y crearon nuevos puestos de trabajo en otros lugares. En las empresas analizadas, este incremento de nuevos puestos de trabajo acabó superando el número total de puestos de trabajo perdidos y, además, estos nuevos puestos de trabajo estaban, en promedio, mejor pagados (Magyari, 2017). Los análisis detallados a nivel comunitario del «*Rust Belt*» de EE.UU. también muestran que el impacto que produjo la desindustrialización de los años 70 y 80 fue efectivamente enorme (unos 850 000 puestos de trabajo perdidos en la industria siderúrgica y automotriz), pero que el ajuste en términos de nivelación de las tasas de desempleo fue comparativamente rápido: En cinco años, las tasas de desempleo de las comunidades afectadas volvieron a estar dentro de la media de los Estados Unidos de América. Sin embargo, la emigración fue la principal causante de esta adaptación: la gente abandonó las antiguas regiones industriales y se instaló allí donde el cambio estructural creó nuevos puestos de trabajo (Feyrer et al., 2007). En las regiones del norte de Inglaterra se observaron tendencias similares, aunque algo más retardadas. El resultado general fue una pérdida constante de población en las regiones del *Cinturón del Óxido*, que perdieron desde principios de 1970 más de una cuarta parte de su población y ciudades como Detroit incluso más de la mitad. Durante el mismo periodo, los estados de los EE.UU. del llamado «*Sun Belt*» (*cinturón del sol*), donde se encontraban muchas de las industrias de servicios en auge, registraron importantes aumentos de población.

En Alemania, la transformación de las antiguas regiones industriales del Ruhr y Sarre, tras décadas de inversión estatal, se impulsó bajo la égida del Estado hacia una economía verde y del conocimiento (BMBF, 2019). Aunque las antiguas regiones mineras siguen siendo lugares en obras producto de la política estructural, ya se han producido transformaciones considerables, que por cierto han aportado importantes beneficios ecológicos a las regiones afectadas (Kiese, 2019). A nivel mundial, la Organización Internacional del Trabajo estima que el efecto neto de una transición a una economía «más verde» sería la creación de 18 millones de puestos de trabajo más de los que se perderían en las «viejas» economías fuertemente basadas en el consumo de recursos (OIT, 2018).

En definitiva, una conclusión sería que el libre comercio puede acelerar el cambio estructural tecnológicamente necesario, pero no será lo que suceda en primer lugar. El mantenimiento de sectores obsoletos e ineficientes mediante una política estructural conservadora podría, en el mejor de los casos, ser impulsado por motivos de seguridad, pero no es una opción eficiente en términos de política económica. Por lo tanto, la aceleración del cambio estructural a través de la competencia internacional, aunque esté asociada a los costes de ajuste a corto plazo, puede resultar incluso una inversión de futuro rentable a largo plazo. Por lo tanto, en este caso, sobre el Estado recae también la tarea central de facilitar este proceso de transición en términos de política estructural a través de una gobernanza eficiente, así como de mitigar los costes de ajuste para los afectados por las consecuencias negativas en términos de política social.

1.6 Libre comercio y seguridad laboral

Una controversia adicional se ha desarrollado en los últimos 10–15 años y concierne la seguridad laboral: avivada, entre otras cosas, por catástrofes como el incendio de una fábrica textil de Bangladesh en noviembre de 2012, los políticos y los medios de comunicación dan cada vez más por sentado que la globalización y el libre comercio son los principales responsables del deterioro de las normas de seguridad laboral en los países en vías de desarrollo. (p. ej., Schäuble, 2020). Para ser competitivas en los mercados mundiales, las empresas de estos países tendrían que agotar primero todas las posibilidades de reducción de costes, que a menudo recae sin más en los trabajadores que, de todos modos, no están especialmente protegidos.

Sin embargo, el problema fundamental de este enfoque es que suele argumentarse desde una perspectiva occidental y basándose en normas locales (Pies, 2013). En primer lugar nos tendríamos que plantear cuál sería la mejor alternativa para la población de estos países afectados: ¿no tener puestos de trabajo en empresas exportadoras internacionales? ¿Seguir aplicando en general una economía nacional con mercados cerrados o incluso una economía de subsistencia, como la que existía en muchos países asiáticos hasta hace unas décadas?

El hecho de que los puestos de trabajo mencionados estén tan solicitados y que fomenten el éxodo rural en muchos casos sugiere que las condiciones locales no se perciben tan mal en comparación y podrían representar una etapa indispensable dentro de un proceso de desarrollo en términos macroeconómicos. Por ejemplo, si se comparan las condiciones de trabajo de las filiales de las empresas internacionales

con las de las empresas nacionales, se observa que las condiciones laborales y salariales son generalmente mejores en las primeras (Graham, 2000, capítulo 4; Brown et al., 2004). Con los proveedores es más difícil porque disponemos de menos datos y sólo se pueden controlar indirectamente (Matthes, 2013).

Este razonamiento nos lleva a un resultado similar al de los capítulos anteriores: También en lo que respecta a las condiciones de trabajo, el «mercado», ni siquiera el mercado mundial, puede aportar todas las soluciones automáticamente. Más bien, es necesario un marco de políticas regulatorias que imponga unas normas mínimas a las empresas. En el caso de la seguridad en el trabajo, no deja de ser problemático porque se considera que las políticas regulatorias de muchos países en vías de desarrollo son bastante débiles, especialmente en conflictos que podrían llevar al desmantelamiento de las instalaciones de producción.

Por lo tanto, las organizaciones supranacionales podrían desempeñar un papel más importante: La Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó ya en 1998 normas laborales básicas, que han sido ratificadas por casi todos los países miembros y que incluyen diversos aspectos de la seguridad en el trabajo. Existen otros compromisos voluntarios a nivel de la ONU y la OCDE. Sin embargo, el problema de estas normas es imponerlas (Scherrer, 2013). Por otra parte, los acuerdos bilaterales de libre comercio prevén desde hace tiempo sanciones comerciales bastante eficaces contra los países y las empresas que violan los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En la OMC, la adopción de este tipo de normas de sanción (o cláusulas sociales) se ha debatido desde su creación, aunque hasta ahora no ha conseguido un apoyo mayoritario debido a la oposición de los países en vías de desarrollo, que temen por sus ventajas competitivas: ya fracasó en el contexto de la primera Conferencia Ministerial de la OMC en 1996 y fue una de las principales razones del estrepitoso fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle en 1999. Desde entonces, los frentes entre las naciones industrializadas y los países en vías de desarrollo, que ven en las normas sociales una medida de proteccionismo encubierto, se han endurecido hasta el punto de que la cuestión de las normas básicas en materia laboral mínimas ya no se negocia de forma tan destacada a nivel ministerial en la OMC (Busse/Grossmann, 2003). En general, la visión de los «trabajos mal remunerados» en los países en vías de desarrollo suele ser bastante diferente: el auge de la industria textil para la exportación aportó a Bangladesh, por ejemplo, una de las tasas de crecimiento más altas del mundo en los años posteriores a 2010 y, especialmente para las mujeres, la oportunidad de obtener independencia financiera y progreso social. Tan pronto como la demanda mundial se desplomó como resultado de la crisis del coronavirus de 2020, «la pobreza extrema y el hambre [...] volvieron a Bangladesh» (Gerhardt, 2020).

Eso devolvería la discusión al punto de partida: Lo que se necesita es una «solución óptima» (Matthes, 2013) en regulación que no destruya las ventajas competitivas de los nuevos participantes en el mercado mundial ni deje a los trabajadores completamente desprotegidos ante un posible *dumping* social.

Un último aspecto sería el relacionado con una apertura general de los mercados: Recientemente se ha conseguido ejercer una presión efectiva sobre los productores para que mejoren la seguridad laboral a raíz de graves accidentes laborales o de informes periodísticos sobre las condiciones en las fábricas de los países en vías de desarro-

llo (además de la industria textil, p. ej., también sobre el proveedor de Apple, *Foxconn*). En gran parte, esta presión sería inexistente en un mundo con mercados cerrados: cualquier movimiento de protesta nacional sería mucho más fácil de controlar para los potentados locales que la presión internacional basada en los medios de comunicación, que también podría traducirse gradualmente en consecuencias concretas para la ayuda oficial al desarrollo o los acuerdos comerciales con los países industrializados.² Incluso cuando en los medios de comunicación occidentales las empresas que operan a nivel internacional suelen ser el objetivo de las campañas: es esta presión global la que está obligando a los gobiernos locales a ser más transparentes y a supervisar las normas de seguridad y salud en el trabajo con mayor eficacia. La sensibilización de la población y el establecimiento de normas sobre bienes de consumo, como el *Fair Trade* (*comercio justo*), también han demostrado ser una forma eficaz, o al menos complementaria, de mejorar la seguridad laboral en los países en vías de desarrollo.

1.7 Conclusión y perspectivas

El libre comercio ha contribuido decisivamente en el enorme crecimiento de la prosperidad mundial durante los dos últimos siglos. La población pobre también se ha beneficiado de este salto en la prosperidad: nunca antes en la edad contemporánea un número tan bajo de personas había tenido que luchar por la supervivencia material como hoy. Esta evolución no sólo tiene que ver sino que es precisamente por el aumento de la circulación de bienes, servicios, personas e ideas.

Sin embargo, no todos los grupos de población se han beneficiado por igual del aumento de la prosperidad inducido por el libre comercio. En algunos casos, cuando disponían de factores de producción escasos o de poca demanda, los efectos de prosperidad para ciertos grupos o regiones han sido incluso negativos en su conjunto. Aquí, en el pasado, especialmente en las décadas de 1980 y 1990, probablemente se asumió con demasiado optimismo que el crecimiento de la prosperidad se filtraría más o menos automáticamente, como si el nivel de un río ascendente levantara todos los barcos.

Pero esto no ocurre automáticamente y el libre comercio no puede compensar las deficiencias regulatorias, es decir, la mala gobernanza, la corrupción, el descuido de los instrumentos de políticas de redistribución de la riqueza, la falta de una política educativa y estructural bien pensada. Por lo tanto, el camino a seguir debería ser la defensa de la idea del libre comercio frente a las tendencias neomercantilistas de la izquierda y la derecha políticas, al tiempo que se refuerza la competencia en políticas regulatorias de los Estados nación y las organizaciones supranacionales. No faltan ejemplos que demuestran que esto se puede lograr y que el libre comercio ha dado buen resultado como motor de la prosperidad para toda la población.

1 Véase el capítulo 2 de este libro sobre el papel de las normas en el comercio internacional.

2 Véase el capítulo 4 de este libro sobre los capítulos de sostenibilidad en los acuerdos de libre comercio.

2 Los beneficios económicos y sociales de un orden comercial liberal



Heribert Dieter

2.1 Introducción: ¿por qué comerciar?

Las relaciones económicas internacionales, su estabilidad y fiabilidad tienen una importancia fundamental para el desarrollo económico, social y político de Alemania, Europa y el resto del mundo. El alto grado de interdependencia con otras economías en el comercio y la libre circulación de capitales, a menudo denominado globalización, conlleva prosperidad y empleo, por un lado, pero por otro, provoca crisis una y otra vez. A las fases de euforia, como las que celebramos hace unos años por el progreso de los países emergentes, les siguen luego situaciones que son motivo de preocupación. El comercio internacional de bienes y servicios desempeña un papel fundamental.

En la Europa continental, especialmente en Francia, los conceptos mercantilistas marcaron la política económica hasta el siglo XIX. En este contexto, el comercio internacional se ve con escepticismo: la producción nacional es más ventajosa para los mercantilistas que la importación de bienes producidos en el extranjero. La contrapropuesta surgió sobre todo en Inglaterra, pero también en los Estados Unidos de América. Allí se desarrolló una comprensión completamente distinta de las relaciones económicas internacionales. En 1846, el Reino Unido abolió las «Corn Laws» (Leyes de los cereales), liberalizando la importación de cereales. El Reino Unido era la potencia industrial líder del siglo XIX y contaba con empresas más competitivas que las de sus rivales continentales europeos y norteamericanos. Esto también puede explicar parte del apoyo británico a la liberalización del comercio: Cuando la productividad de las empresas nacionales supera a la de las empresas extranjeras, no resulta difícil propagar un comercio sin restricciones.

El comercio sin restricciones se convertiría en parte de la identidad nacional británica. El Reino Unido fue la nación librecambista por excelencia y el único Estado comprometido sin concesiones con el libre comercio en la segunda mitad del siglo XIX (Trentmann, 1998, p. 219). El comercio internacional de mercancías se vio primeramente desde la perspectiva de los consumidores y sólo en segundo lugar desde la perspectiva de los productores (Trentmann, 2008, pp. 2 y 10). Cuando otros Estados subvencionaban ciertas exportaciones, como los productos agrícolas, para los británicos era una buena oportunidad para adquirir bienes parcialmente financiados por otros Estados. En vísperas de la Primera Guerra Mundial, mientras que el promedio de los aranceles en Francia rondaba el 18 % o en Alemania el 12 %, el Reino Unido aplicaba el 0 % (Trentmann, 1998, p. 241).

La Primera Guerra Mundial puso fin a la fase de política comercial liberal. En la década de 1920, se intentó reiteradamente regresar a un orden comercial liberal. Acabaría fracasando porque durante los años de la guerra se restableció una lógica mercantilista que veía las importaciones como perjudiciales y las exportaciones como ventajosas. Se había establecido la idea de considerar patriótico a quien compraba productos locales. Aunque existe una correlación entre el declive del comercio en la década de 1930 y las crecientes tensiones políticas que condujeron a la Segunda Guerra Mundial, los componentes de esta mentalidad aún prevalecen en muchos países del mundo. Durante la campaña electoral estadounidense de 2016, por ejemplo, se produjeron tensos debates sobre los efectos de la política comercial abierta de Estados Unidos de América. El ganador de las elecciones, Donald Trump, prometió a sus compatriotas que se encargaría de que en el futuro tuvieran que aceptar menos desventajas del comercio internacional, y en este contexto criticó, entre otras cosas, los elevados excedentes de exportación de Alemania.

A lo largo de la historia de la política comercial no se aprecia una evolución lineal hacia una economía mundial abierta con menos fronteras entre los Estados donde prevalece el libre comercio. El debate sobre los beneficios del libre comercio se somete a una pregunta supuestamente trivial: ¿Por qué en primer lugar se intercambian bienes y servicios con personas de otras economías? A menudo se supone que el comercio internacional es distinto del comercio de mercancías nacional, o incluso la opinión de que el comercio internacional pone en peligro la prosperidad de las economías nacionales. De las fases de proteccionismo del Estado surge la idea de que el comercio internacional es un mal necesario, pero que no aumenta la prosperidad de una sociedad. Ambas consideraciones son incorrectas: Los individuos y las empresas son quienes comercian y, fundamentalmente, aumentan la prosperidad. Los motivos de los compradores y los vendedores no se diferencian, independientemente de si comercian dentro de un país o fuera de él.

2.2 ¿Prosperidad y paz a través del comercio?

Los beneficiarios del comercio internacional no son en absoluto sólo los productores de las mercancías. Los consumidores se benefician en la misma medida del comercio internacional, ya que encuentran una gama de productos enriquecida por las importaciones. Los productos importados y los nacionales entran en competencia, provocando una bajada de precios.

Algunos ejemplos ilustran esta cadena de efectos. El beneficio económico del actual orden comercial liberal para los accionistas y empleados de la industria automotriz alemana es evidente: la producción para la exportación crea puestos de trabajo en Alemania y aporta beneficios a los accionistas. También está claro que la empresa surcoreana de electrónica Samsung y sus empleados se benefician económicamente de las exportaciones a Alemania.

Los beneficios para los consumidores domésticos son un poco más complejos. La importación de productos más baratos no aumenta los ingresos de los ciudadanos, pero sí su poder adquisitivo. Con los mismos ingresos, pueden permitirse comprar, por ejemplo, un televisor que sería mucho más caro si se hubiera producido en Alemania. El resultado es un mayor consumo con los mismos ingresos debido a la importación de productos más baratos que los nacionales.

No obstante, sería inadecuado considerar el comercio internacional simplemente como un instrumento para aumentar la prosperidad. Ya a mediados del siglo XIX, la dimensión cosmopolita y pacificadora del libre comercio era más importante para John Stuart Mill y Richard Cobden que el aumento de la eficiencia que era el centro de las teorías de David Ricardo. Mill consideraba el comercio internacional como una herramienta importante para extender la interdependencia y la «civilización» (Helleiner, 2002, p. 313). Mientras que John Stuart Mill, por un lado, luchaba vehementemente por la libertad individual, consideraba que la implantación del libre comercio, incluso por medios militares, era un servicio altruista de los británicos para los países afectados.

Sin embargo, a la vista de las crecientes tensiones entre la República Popular China, por un lado, y los EE.UU. y otros países liberales, por otro, se plantea la cuestión de si la dimensión pacificadora del comercio es hoy tan convincente como lo fue en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Las dos superpotencias están tan estrechamente entrelazadas económicamente que hace quince años el historiador estadounidense Niall Ferguson y el economista alemán Moritz Schularick acuñaron el término «Chimérica» para describir una relación simbiótica entre las dos mayores economías. El comercio bilateral es importante y mucho más intenso que durante la Guerra Fría: el comercio entre la URSS y la EE.UU. ascendió a un máximo de dos mil millones de dólares al año (Zakaria, 2020). En el 2019, la suma del comercio entre Estados Unidos y China fue de 550 mil millones de dólares.

No obstante, el comercio bilateral entre las dos superpotencias era y es asimétrico. En 2019, mientras las exportaciones estadounidenses a la China ascendían a 106 mil millones de dólares, las exportaciones de China a los EE.UU. llegaban a los 451 mil millones.³ Con un desequilibrio tan grande, es probable que las tensiones políticas aumenten en lugar de disminuir.

En este contexto, parece apropiado complementar el paradigma de la dimensión pacificadora del libre comercio con la idea de que un régimen comercial liberal puede tener un efecto pacificador, pero sólo si no hay grandes asimetrías.⁴ La Unión Europea ha elaborado un conjunto de normas al respecto: los déficits del balance por cuenta corriente superiores al cuatro por ciento de la economía nacional deben reducirse, al igual que los superávits del balance por cuenta corriente, cuyo valor, sin embargo, no puede superar el seis por ciento del PIB.

2.3 Los beneficios para los países menos desarrollados

El notable ascenso de algunos países desde una gran pobreza hasta una relativa prosperidad se debe también a que tuvieron acceso a los mercados de otros países donde podían vender sus productos. China es probablemente uno de los ejemplos más conocidos. Desde 1949 hasta finales de la década de 1970, el país comunista fue una economía estrictamente planificada con escasas relaciones económicas internacionales. La producción industrial y la exportación de bienes producidos industrialmente estaban apenas desarrolladas. En 1980, al principio de la apertura económica de China, sólo se producían 220 000 vehículos al año.

En 2017, China ya se había convertido en el país con mayor producción de automóviles del mundo, fabricando 24,8 millones de vehículos al año, es decir, 110 veces la producción de 1980. Es evidente que la población china se ha beneficiado enormemente de este auge. Viven más acomodados y más años. A nivel mundial, la esperanza de vida ha aumentado en una media de 19 años desde 1960, y en China hasta 30 años, llegando actualmente a los 75 años (Sharma, 2016, p. 38 y ss.).

Otro país que también ha podido prosperar gracias al comercio internacional es Corea del Sur. A pesar de una mala situación inicial como colonia japonesa de 1910 a 1945, la sociedad coreana ha aprovechado las oportunidades que se le han presentado y ha ascendido hasta convertirse en una de las principales naciones industrializadas del mundo. La producción económica del país fue de 1,642 billones de dólares en 2019, superior a la de España, Australia y México.⁵ Los ingresos per cápita en Corea del Sur fue de 39 400 dólares en 2017, superior a la de Italia y España.⁶

Por tanto, los países más pobres pueden beneficiarse del aumento del comercio de bienes y servicios tanto como los países industrializados establecidos. El comercio mundial ha aumentado un 930 % de 1985 a 2015, pasando de 2,310 a 21,447 billones de dólares.⁷ Al mismo tiempo, la proporción de población pobre en el mundo se ha reducido del 42,5 % (1981) al 9,2 % (2018).⁸ No solo disminuyó en la proporción de personas muy pobres, sino que su número absoluto también se redujo pasando de 1,926 billones en 1990 a unos 700 millones en 2017. Se trata de un enorme logro que, a menudo, no recibe la atención adecuada. En el 2016, se llevó a cabo una encuesta sobre la reducción de la pobreza a 26 000 personas de 24 países. Muy pocas personas sabían que se había reducido la pobreza en el mundo a más de la mitad en las últimas dos décadas. Sólo el 1 % de los encuestados contestó correctamente, mientras que el 87 % creía que la pobreza había aumentado (69 %) o se había mantenido igual (18 %). Otro 12 % por ciento opinó que la pobreza global había disminuido algo. Sin embargo, cerca de la mitad de los encuestados en China creía que la pobreza extrema había disminuido en los últimos veinte años, mientras que sólo el 8 % en Alemania o los EE.UU. lo creían así.⁹ Esta encuesta demuestra que los éxitos de desarrollo de las últimas décadas, que también pueden atribuirse a un orden comercial liberal, se perciben con menos claridad que los efectos negativos que sin duda también pueden observarse.

2.4 Las desventajas de la división global del trabajo en los países desarrollados

La profundización de la división internacional del trabajo genera beneficios para muchas personas, pero también conlleva pérdidas para otras. Si, por ejemplo, se transfiere una fábrica de producción de teléfonos móviles de Alemania a Rumania, se benefician dos grupos: en primer lugar, los trabajadores que consiguen un empleo en Rumania y que antes no tenían y, en segundo lugar, los consumidores a los que se les ofrecen teléfonos móviles más baratos. Las desventajas son para los que pierden su empleo por el cierre de la fábrica en Alemania. Aunque el comercio internacional no es el causante de este cambio estructural, sí lo acelera.

Aquí es donde la problemática para la política es ostensible: Desde el punto de vista económico, el traslado de la producción es eficiente y permite aumentar el bienestar, pero no para toda la población de los países afectados. Los beneficios para Rumania son evidentes en este caso, pero el beneficio en Alemania sólo se percibe indirectamente, ya que los teléfonos móviles importados serán más baratos.

En cambio, los costes sociales en Alemania se pueden calcular fácilmente: Los trabajadores de la fábrica alemana se han quedado sin empleo y, si no encuentran otro, reciben prestaciones por desempleo. En este caso, más allá de las consecuencias puramente materiales, también pierden su participación en la vida laboral, posiblemente en detrimento de su autoestima.

Los críticos del liberalismo económico suelen argumentar que son principalmente los ricos quienes se benefician de él. Observando las importaciones, esta apreciación es incorrecta. Si se restringiera el comercio de mercancías, esto afectaría no tanto a los ricos, sino sobre todo a los pobres. Así lo prueba un estudio publicado en 2016 por los economistas estadounidenses Pablo D. Fajgelbaum y Amit Kumar Khandelwal. Sobre la base de veinte países, deja claro que si acabara con el comercio internacional, el 10 % más rico de los consumidores perdería el 28 % de su poder adquisitivo, mientras que el 10 % más pobre de los consumidores perdería el 63 % (Fajgelbaum/Khandelwal, 2016, p. 1116), es decir, casi dos tercios.

Un factor importante que afecta al comercio internacional es el hecho de que los costes salariales varían mucho de un país a otro. Esto va acompañado de la necesidad de una alta productividad. Al fin y al cabo, las empresas sólo seguirán siendo competitivas si generan un alto nivel de valor añadido en una hora de trabajo. Por tanto, el factor decisivo para que una empresa sea competitiva en cuanto a los precios no son sólo los salarios, sino también los llamados costes laborales unitarios, que reflejan cuánto se produce en una hora de trabajo. Si la productividad es alta, las empresas también pueden pagar salarios relativamente altos y sin perder competitividad. Esta competitividad aumenta cuando las empresas consiguen obtener beneficios mediante la creación de monopolios temporales de innovación, es decir, cuando ofrecen productos altamente especializados para los que la competitividad de los precios desempeña un papel secundario: los productos se compran en el extranjero porque son especialmente buenos, no porque sean especialmente baratos.

Tabla 1: Costes salariales en la industria manufacturera en determinados países industrializados en 2019*

País	Costes salariales en EUR
Suiza	54,79
Dinamarca	47,04
Alemania	42,02
Francia	38,75
EE.UU.	35,41
Reino Unido	26,88
Japón	26,64
República Checa	13,48
China	7,89
Filipinas	1,99

* Empleados (trabajadores de cuello azul y blanco) por hora trabajada en la industria manufacturera, cifras parcialmente provisionales.

Fuente: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitskosten international: Deutschland in der Spitzen-gruppe, disponible en https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/IW-Kurzbericht_2020_Arbeitskosten_international.pdf.

Alemania tiene unos costes salariales elevados en comparación con otros países. Incluso en Estados Unidos y Japón, los salarios son significativamente más bajos que en Alemania. A pesar de los enormes aumentos salariales de los últimos años, los costes salariales en China siguen siendo un 20 % del valor alemán.

El nivel salarial absoluto en sí mismo dice muy poco sobre la competitividad de las empresas en los distintos países. Por ejemplo, en Suiza los salarios son muy altos, pero la economía suiza consigue exportar mucho.

El factor decisivo para la competitividad de un país es el nivel salarial en relación con la productividad. Los costes laborales unitarios expresan la cantidad de sueldos o salarios, incluidos los costes laborales indirectos, que hay que pagar por una unidad de producto o servicio. Por tanto, el nivel salarial absoluto no es decisivo para la competitividad de una empresa o una economía, sino la relación entre el nivel salarial y la productividad. La optimización de los procesos de producción es una forma clásica de aumentar la productividad. También se puede lograr una mayor productividad aumentando la capacitación de los recursos humanos disponibles.

En el debate sobre las consecuencias del comercio internacional, se discute a menudo la cuestión de la desigualdad en los países industrializados. Aunque sólo tenga que ver indirectamente con las consecuencias de la globalización, muchos ciudadanos se preguntan si existe una relación entre la división internacional del trabajo y la desigualdad.

A menudo se pasa por alto que los Estados de bienestar europeos están corrigiendo con éxito la distribución de los ingresos. Esto se demuestra comparando Dinamarca, Alemania y Francia con los países anglosajones del Reino Unido y los EE.UU. mediante el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad. La comparación se basa en dos indicadores: los ingresos de mercado antes de impuestos y prestaciones sociales y la distribución de los ingresos después de impuestos y transferencias sociales.

Tabla 2: Distribución de los ingresos (coeficiente de Gini) en determinados países de la OCDE (2018 o cifras más recientes)

País	antes de impuestos y transferencias	después de impuestos y transferencias
Dinamarca	0,45	0,26
Alemania	0,50	0,29
Francia	0,52	0,29
Reino Unido	0,51	0,38
EE.UU.	0,51	0,39

Fuente: Tax Policy Reforms 2020: OECD and Selected Partner Economies, OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org).

Los datos de la tabla 2 muestran muy claramente la desigualdad en la distribución de los ingresos en los países de la OCDE antes de impuestos y transferencias. Es importante señalar que el coeficiente de Gini se sitúa entre 0 y 1, por lo tanto, un valor más alto muestra una mayor desigualdad. Antes de impuestos y transferencias, sólo Dinamarca está por debajo del nivel 0,50.

Pero mucho más relevante es como queda la distribución de los ingresos después de impuestos y transferencias: ¿De qué cantidad disponen las personas en términos netos y cuán desigual es la distribución de los ingresos después de pagar los impuestos? Desde esta perspectiva, queda claro que existe una redistribución masiva tanto en Alemania como en Francia. Con un coeficiente de Gini de 0,26, la distribución de los ingresos en Dinamarca es la menos desigual. En los EE.UU., la diferencia entre las dos distribuciones es mínima, e incluso después de impuestos y transferencias, los ingresos siguen siendo relativamente desiguales.

Los defensores del liberalismo económico esperan que el libre comercio aumente el bienestar. Desde su punto de vista, puede haber personas desfavorecidas dentro de las economías nacionales, pero no entre economías enteras. Para amortiguar las consecuencias negativas de la liberalización, hay que aplicar medidas de política social. En este caso, la reducción de medidas de política social, que en los últimos años en

Alemania, por ejemplo, pretendían reducir la deuda nacional e incentivar la (re)contratación, se ha convertido en motivo de conflicto político social. Los desempleados del norte de Inglaterra, estructuralmente débil, o de las antiguas regiones industriales de los EE.UU., a menudo tampoco encontraban un nuevo puesto de trabajo tras ser despedidos y, al mismo tiempo, tuvieron que aceptar un importante declive social, incluso el empobrecimiento.

Se puede ver que la división internacional del trabajo puede ser útil, pero que se necesitan medidas políticas para corregir la evolución indeseable. Entre ellas se encuentran, en primer lugar, las oportunidades de acceso al mercado laboral para personas desempleadas, los incentivos para mejorar la cualificación profesional, la redistribución de los ingresos del mercado a través de los impuestos y las prestaciones sociales, así como la eliminación de las estructuras económicas obsoletas. Muchos Estados de Europa continental parecen hacerlo mejor que el Reino Unido y los EE.UU.

En Alemania, la redistribución está teniendo éxito actualmente sin mucha resistencia por parte de quienes apoyan a los menos favorecidos pagando impuestos y prestaciones sociales. El sólido crecimiento económico de Alemania, gracias al cambio estructural sectorial y la internacionalización de la economía, ha promovido esta evolución en los últimos años.

2.5 La política comercial internacional y la crisis de la OMC

El orden comercial actual es un sistema político basado en normas. Los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que inició su actividad en enero de 1995, se han comprometido a cumplir estos reglamentos internacionales. El objetivo de una regulación es restringir las medidas proteccionistas, evitar el trato desigual entre Estados y reducir la incertidumbre y la imprevisibilidad del comercio internacional.

Por un lado, la política comercial multilateral ha sido muy eficaz. Cada vez son más los países que se incorporan a la Organización Mundial del Comercio (OMC). El más reciente es Afganistán, que se convirtió en el país miembro número 164 en julio de 2016. Por otra parte, la OMC se enfrenta cada vez más a la competencia de los acuerdos de libre comercio regionales y discriminatorios, que regulan el comercio internacional al margen de la OMC, pero que se permiten dentro del ordenamiento de la OMC bajo ciertas condiciones.

Hasta la fundación de la OMC en 1995, el comercio mundial se regulaba con la ayuda de una organización provisional. El Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio (*GATT, General Agreement on Tariffs and Trade*) fue un tratado provisional para el comercio de bienes únicamente, sin servicios y sin organización. En la OMC, el antiguo GATT sigue aplicándose en una forma ligeramente modificada y sigue siendo el núcleo de la actividad de la OMC.

El núcleo central del GATT es el famoso artículo 1, la cláusula de la nación más favorecida. Establece que la facilitación del comercio entre dos partes contratantes del GATT se extienda automáticamente a todas las demás partes contratantes. De este modo, se superaba la discriminación de los años 30, cuando se distinguía entre amigos y

enemigos. Los beneficios de esta norma son inmensurables. El trato de nación más favorecida no sólo tiene considerables beneficios económicos, ya que implica una liberalización automática, sino que también evita que las relaciones comerciales se dividan en diferentes categorías políticas. Un segundo principio básico del GATT es el trato nacional: Las mercancías importadas deben estar sujetas al mismo conjunto de normas que los productos de producción nacional.

Desde hace 25 años, la OMC regula las relaciones comerciales de sus países miembros. La OMC, a diferencia de la Secretaría del GATT, es una organización internacional con personalidad jurídica propia, es decir, con capacidad jurídica para actuar. No obstante, la OMC no tiene poder propio: media entre los países miembros y trata de lograr un consenso. La OMC no puede imponer medidas en contra de los deseos de los países miembros. Es una organización apoyada por sus miembros. Sin el apoyo de sus países miembros, la OMC es impotente.

La OMC consiste esencialmente en un tratado de tres acuerdos individuales: Además del acuerdo sobre el comercio de mercancías (GATT), también existe un acuerdo para servicios, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, *General Agreement on Trade in Services*) y otro para propiedad intelectual, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, *Trade-Related Intellectual Property Rights*). Las normas se establecen en los tres acuerdos. También existe un mecanismo para solucionar diferencias comparativamente sólido.

La OMC no tiene una estructura política especialmente desarrollada. Su órgano más importante es la Conferencia Ministerial, la última de las cuales se celebró en 2017 en Buenos Aires, capital de Argentina. La conferencia de Kazajistán, prevista para 2020, se ha pospuesto hasta 2021. La OMC tiene su sede en Ginebra y cuenta con relativamente poco personal: sólo 600 personas trabajan para ella.

El sistema de solución de diferencias de la OMC es de especial importancia, sobre todo para los países más pobres. Miembros como los EE.UU. o la UE pueden hacer valer sus intereses sin un tribunal neutral, pero no los países en vías desarrollo. Mientras que en el GATT los países demandados tenían que estar de acuerdo con un proceso, actualmente un país puede demandar a cualquier otro país miembro. Las resoluciones serán vinculantes para el demandado. Pueden aplicarse medidas de retorsión (*retaliatory measures*) hasta que se haya eliminado el obstáculo al comercio.

Sin embargo, se observa que los países miembros más pobres rara vez acusan a los países ricos, incluso cuando existe una causa de acción evidente. Esto se debe a que a los países ricos no les gusta enfrentarse a estas demandas, los procedimientos son largos y costosos, y los países más pobres tienen poco que hacer materialmente con el derecho a aplicar medidas de retorsión en caso de una sentencia a su favor. Por lo tanto, la solución de diferencias de la OMC tiene lugar principalmente entre países industrializados o entre países industrializados y emergentes.

Las normas comunes para la regulación del comercio de mercancías y servicios son, en principio, un enfoque sensato. Con normas uniformes, se benefician todos los actores: los EE.UU. tiene que cumplir las mismas normas que Costa Rica. Sin embargo, las normas de la OMC deben desarrollarse por consenso, lo que complica una nego-

ciación de todo el reglamento. Por tanto, todos los países miembros de la OMC deben ponerse de acuerdo en una ronda de negociaciones. Sólo cuando se haya aceptado por unanimidad todo el conjunto de normas se podrá llegar a una conclusión («*Nothing is agreed until everything is agreed*»).

La OMC hace una importante contribución a la igualdad de oportunidades en las relaciones económicas internacionales. Proporciona un foro para que los países miembros se pongan de acuerdo sobre un conjunto de normas y los principales beneficiarios de la OMC suelen ser los países menos desarrollados que, sin el marco jurídico de la organización, estarían totalmente sometidos a los intereses y presiones de los países más poderosos. Están aún más decepcionados por el fracaso de la Ronda de Doha. De todas formas, la OMC ofrece en general oportunidades para limitar el poder de los EE.UU. y la UE que, por ejemplo, prefieren alejarse del orden comercial multilateral y acercarse a los acuerdos de libre comercio.

2.6 Acuerdo de Libre Comercio: La competencia en el orden multilateral

Los acuerdos de libre comercio han sido a menudo una fuente de controversia en el debate sobre política comercial. El orden comercial de la posguerra se basaba en el principio fundamental de la no discriminación entre países. Por lo tanto, el núcleo central del GATT, que sigue siendo la base jurídica del orden comercial tras la creación de la OMC en 1995, es el mencionado artículo 1: si dos países acuerdan una facilitación del comercio, ésta se extiende automáticamente a todos los demás países miembros de la OMC (cláusula de la nación más favorecida).

El artículo 24 permite zonas de libre comercio y uniones aduaneras como únicas excepciones. La diferencia entre estos dos niveles de integración regional es que en una zona de libre comercio los países participantes mantienen sus propios regímenes arancelarios externos, mientras que la unión aduanera se caracteriza por un arancel externo común. Por ello, las zonas de libre comercio requieren complejas normas de origen y certificación, que a menudo frustran los beneficios de las reducciones arancelarias. Para poder comerciar sin aranceles dentro de la zona de libre comercio, las empresas deben documentar el origen de un producto, y esto suele suponer un coste considerable.

En un principio, el artículo 24 iba dirigido en menor medida a los países miembros grandes. Más bien, a partir de los años sesenta, los acuerdos regionales, normalmente denominados integración regional, se consideraron principalmente un instrumento de política económica para que los países en vías de desarrollo y de reciente industrialización pudieran acercarse al mercado mundial. En la primera oleada de integración regional, el concepto fue acogido con grandes expectativas y se consideró un elemento importante de una estrategia de desarrollo exitosa. A través de un mercado interior ampliado, las pequeñas economías también esperaban conseguir las llamadas economías de escala en la producción. Significa que la producción en masa reduce el coste por unidad producida.

En la actualidad, se han celebrado cientos de acuerdos especiales con referencia al artículo 24. A menudo se denominan acuerdos de libre comercio, pero este término es engañoso: sólo se liberaliza el comercio entre las economías involucradas, mientras que los demás países de la economía mundial quedan excluidos. Por lo tanto, parece más apropiado referirse a los acuerdos como acuerdos preferenciales: Los países miembros se conceden mutuamente preferencias comerciales.

Hay muchos problemas asociados a esta tendencia. El comercio mundial es cada vez más complejo porque todos los acuerdos difieren considerablemente entre sí y, por tanto, las empresas tienen que dedicar cada vez más tiempo a conocer y cumplir los distintos conjuntos de normas. Además, las economías excluidas están en desventaja económica.

A pesar de la popularidad actual de las zonas de libre comercio, éstas son, en el mejor de los casos, una solución de política comercial de segundo orden. Un orden multilateral es el único conjunto de normas que ofrece a las economías más débiles, en particular, la posibilidad de aprovechar las ventajas de un sistema comercial liberal en su beneficio.

2.7 El comercio internacional desde la perspectiva de los países en vías de desarrollo

Según una valoración generalizada, los países en vías de desarrollo se encuentran entre los perdedores de la globalización, por lo que se supone que su población interna es crítica de la globalización. Esta apreciación se basa en las anteriores teorías de la política de desarrollo, que suponían la explotación de los entonces llamados países del «Tercer Mundo».

Por supuesto, hay muchas razones para ser críticos con el actual orden económico mundial y el papel de los países en vías de desarrollo en las relaciones económicas internacionales. Los salarios suelen ser muy bajos, las normas medioambientales son mucho más bajas que en los países industrializados y el trabajo infantil es habitual en muchos países pobres. Sin embargo, la percepción de las relaciones económicas internacionales en los países afectados es sorprendentemente positiva.

Los éxitos ya comentados en la lucha contra la pobreza conciben un panorama más diferenciado que tiende a ser positivo. Según una encuesta publicada en noviembre de 2016, muchas personas de los países en vías de desarrollo ven el reparto internacional del trabajo de forma más positiva que en los países industrializados. Existe una relación entre la pobreza y las expectativas depositadas en la globalización: Cuanto más pobre es un país, más positiva es su percepción de la globalización. La población asiática, en particular, espera una mejora en las condiciones de vida.

Tabla 3: Porcentaje de encuestados que afirman que la globalización tiene un impacto positivo*

País	Índice de aprobación
Francia	37
EE.UU.	40
Reino Unido	46
Australia	48
Noruega	49
Finlandia	56
Alemania	60
Hong Kong	63
Dinamarca	68
Indonesia	72
Malasia	73
Tailandia	76
India	83
Filipinas	85
Vietnam	91

* La pregunta era: La globalización es el término que describe la creciente circulación de mercancías, ideas, capital, trabajadores, cultura y personas en todo el mundo. ¿Esta globalización tiene un efecto positivo?

Fuente: YouGov Survey, noviembre de 2016, disponible en <https://yougov.co.uk/news/2016/11/17/international-encuesta/>.

Para los habitantes de países como la India y Vietnam, la globalización es prometedora. En cambio, en los antiguos países industrializados se observa un mayor escepticismo. El Brexit y el éxito del candidato antiglobalización a la presidencia estadounidense, Donald Trump, también pueden atribuirse a este escepticismo. Es probable que Joe Biden continúe con la política comercial de su predecesor y pueda contar con un amplio apoyo tanto en el Partido Demócrata como entre la población estadounidense.

2.8 Perspectivas futuras del comercio internacional

Los efectos de la globalización son objeto de crítica y la profundización de la división internacional del trabajo ya no es enteramente popular entre amplios sectores de la población, al menos en los países de la OCDE. Muchos ciudadanos perciben la globalización como un proyecto de las élites políticas y de los ricos.

Por lo tanto, el mayor desafío a la política comercial liberal hoy en día ya no proviene únicamente del exterior, de regímenes autoritarios como Rusia o China. En los EE.UU., el Reino Unido y Europa continental está surgiendo más bien una nueva línea de conflicto entre los defensores de una política comercial económica y socialmente abierta y los que se rebelan contra este orden.

En 2005, el periodista estadounidense Thomas Friedman describió el proceso de globalización como la implementación imparable de una política económica fija. Según esta interpretación, las sociedades individuales se encuentran en un camino fijo y sólo se diferencian entre ellas en el grado de implementación de los elementos individuales de este concepto de política económica. Sin embargo, cada vez más ciudadanos de los países industrializados rechazan esta hiper-globalización, que ven como una «camisa de fuerza dorada».

Al mismo tiempo, no hay mejor receta que la división internacional del trabajo y el comercio liberal para erradicar la pobreza. La grave crisis económica de 2020 hará retroceder años a muchas personas de los países en vías de desarrollo y emergentes y los sumirá de nuevo en la pobreza. Por lo tanto, una de las posibles medidas que la Unión Europea podría tomar en 2021 es la iniciativa de liberalización. Una política comercial liberal con normas claras y transparentes ofrece a los habitantes de los países en vías de desarrollo más posibilidades de mejorar sus condiciones materiales de vida que las donaciones o las transferencias gubernamentales.

3 United States Census Bureau, Trade with China, disponible en <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2019>.

4 La Ley alemana de Estabilidad y Crecimiento (StabG) de 1968 contiene el requisito del «equilibrio externo».

5 Datos del Banco Mundial, disponibles en <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>.

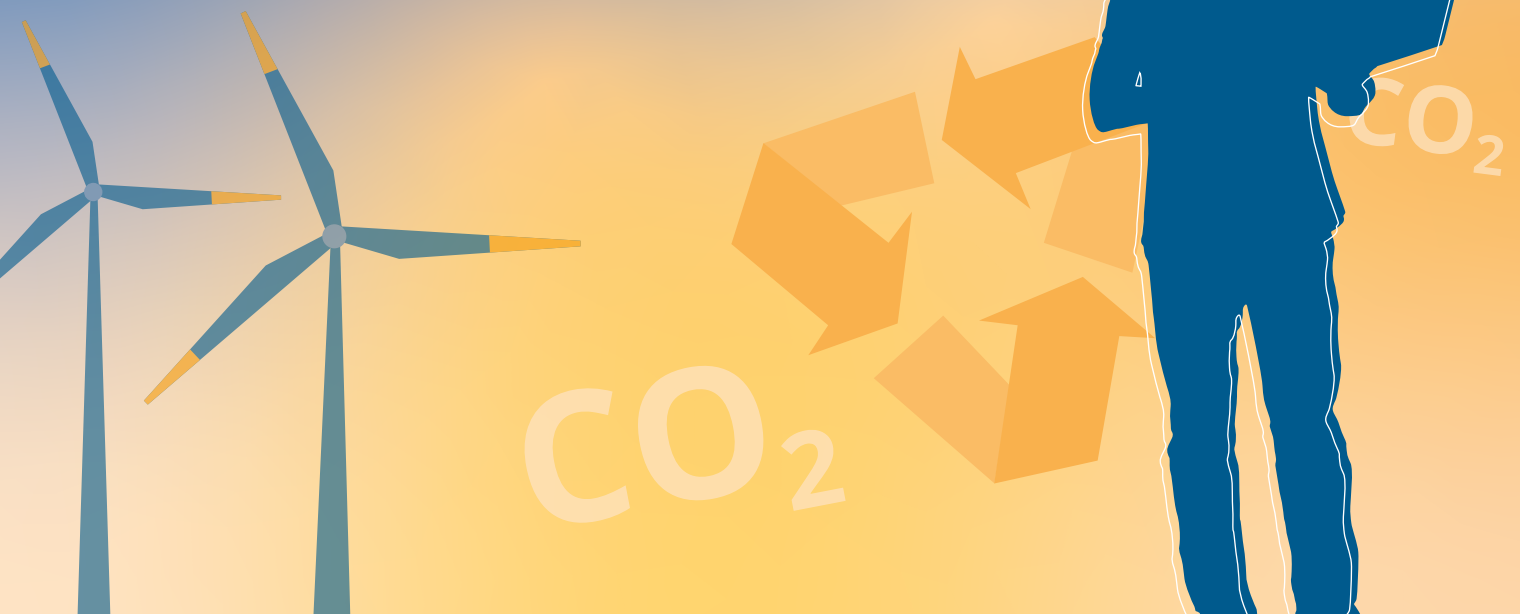
6 Datos del Factbook de la CIA, disponibles en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>.

7 Cálculos propios basados en datos del Banco Mundial.

8 Rentas de 1,90 USD o inferiores al día (ajustadas al poder adquisitivo, en USD de 2011).

9 Glocalities: Global poverty survey, disponible en <https://glocalities.com/latest/news/beating-poverty-with-research?>.

3 Libre comercio y prevención del cambio climático



Galina Kolev

3.1 Introducción

Los últimos 50 años han estado marcados por una intensificación sin precedentes de las relaciones comerciales en todo el mundo. Especialmente, en el periodo que precedió a la crisis económica de 2009, la reducción de los costes de transporte y de telecomunicaciones a raíz del progreso tecnológico, la liberalización del comercio y el ascenso de las principales economías emergentes, encabezadas por China, ayudaron a muchos países de todo el mundo a ampliar sus ventajas de especialización y a aumentar su prosperidad. Las cadenas de valor mundiales permitieron a las empresas posicionadas internacionalmente acceder no sólo a productos semielaborados baratos o tecnológicamente superiores, sino también a mercados de rápido crecimiento, sin descuidar la proximidad al cliente del proceso de desarrollo y producción. El resultado fue que se comercializaron internacionalmente 64 veces más bienes y servicios en 2019 que en 1970 (Banco Mundial, 2020a). Como porcentaje del PIB mundial, el valor del comercio internacional aumentó del 27 % en 1970 al 60 % en 2019. La composición de los productos comercializados y los países involucrados cambiaron considerablemente. Mientras que los países de altos ingresos representaban alrededor del 82 % del comercio internacional en 1970, la participación de las economías en vías de desarrollo y emergentes de bajos y medianos ingresos creció hasta el 31 % en 2019.

Sin embargo, en el mismo periodo, la mayor explotación de los recursos naturales, el aumento de la movilidad y también la demanda de energía asociada al aumento de la prosperidad provocaron, entre otras cosas, que las emisiones globales de gases de efecto invernadero se multiplicaran por 2,4 (Banco Mundial, 2020a, datos disponibles

hasta 2016). El cambio climático asociado a estas emisiones es actualmente uno de los mayores retos a los que se enfrenta la comunidad internacional. Ya en 2009, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) describieron el cambio climático como una amenaza para el desarrollo, la paz y la prosperidad futuros que debía ser abordada con la máxima urgencia por toda la comunidad internacional (Tamiotti et al., 2009). Esta urgencia requerida exige un gran compromiso en todos los ámbitos políticos pertinentes para acercarse a los objetivos climáticos globales en el marco, por ejemplo, del Acuerdo de París sobre el cambio climático y garantizar la viabilidad futura de un planeta habitable.

También hay que examinar el papel del comercio internacional y de la política comercial mundial para aprovechar las sinergias entre los objetivos de la política comercial y la política ambiental e iniciar las medidas adecuadas para poder mitigar o eliminar las interacciones negativas. Por ejemplo, la OCDE estima que casi un tercio de las emisiones de CO₂ relacionadas con el transporte, o el 7 % de las emisiones globales de CO₂, pueden atribuirse al comercio internacional, y la tendencia va en aumento (OCDE, 2015). Es cierto que estas cifras son como mucho orientativas, ya que a menudo dejan de lado un gran número de factores relevantes, como la contribución positiva del comercio internacional a la mitigación del cambio climático. No obstante, la dimensión de esta estimación es motivo suficiente como para analizar la relación existente entre el comercio internacional y el cambio climático y para derivar recomendaciones de actuación de política económica con el fin de buscar soluciones a los retos de la política ambiental también en el ámbito de la política comercial.

El siguiente capítulo está dedicado en primer lugar a los canales teóricos que relacionan el comercio internacional con el cambio climático. Por último, ofrece algunas observaciones empíricas al respecto, cuestiona la claridad de la relación entre las emisiones de CO₂ y el comercio internacional y analiza los planteamientos existentes y potenciales de la política comercial nacional y multilateral en la lucha contra el cambio climático.

3.2 La influencia en el cambio climático del comercio internacional

En teoría, la relación entre el comercio internacional y la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero puede describirse a través de tres canales, como se muestra en la figura 1 (Tamiotti et al., 2009). El primero y más importante es el efecto de tamaño que se produce cuando las economías se expanden como resultado de la apertura comercial. La expansión de la actividad económica requiere un mayor consumo de energía y, por lo tanto, provoca mayores emisiones de gases de efecto invernadero. Además, la intensificación del comercio internacional está provocando más emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte.

Fig. 1: Canales de influencia entre el comercio internacional y la cantidad de emisiones de CO₂



Fuente: representación propia basada en Tamiotti et al., 2009.

En segundo lugar, el comercio internacional provoca un cambio en la estructura de la producción y el gasto de los países involucrados a través del efecto de la composición, aunque no se puede determinar claramente el impacto del aumento del comercio en la cantidad de emisiones de CO₂. Como norma general, la apertura del comercio lleva a los países a especializarse en función de sus ventajas relativas en el sentido del modelo de David Ricardo o en función de sus dotaciones de recursos como en el modelo de Heckscher y Ohlin, o a aprovechar las economías de escala especializándose en variantes de productos individuales, como sostiene Paul Krugman. El modelo de especialización se basa en reflexiones sobre la eficiencia y puede conducir a una reducción o a un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, dependiendo de si las ventajas económicas relativas de los países difieren de sus ventajas relativas medidas por la eficiencia de la producción relacionada con las emisiones de CO₂. En principio, el uso de las ventajas de la especialización económica conlleva una mayor eficiencia de los recursos, lo que también podría reducir las emisiones de CO₂ mediante un menor consumo de materiales y energía. Cuando la economía de un país, basándose en las ventajas económicas relativas, se especializa en la producción y exportación de bienes y servicios que se producen en ese país con una mayor intensidad relativa de CO₂ que en otros países, entonces el comercio internacional provocaría un aumento de las emisiones globales de CO₂ (y viceversa). Esto también puede ocurrir si las diferentes imposiciones en materia de mitigación del cambio climático en los países involucrados en el comercio alteran las ventajas económicas relativas y crean incentivos para que las empresas obtengan sus productos semielaborados en países con menores costes de producción relacionados con las emisiones de CO₂ o trasladen su producción allí, un fenómeno descrito como «Carbon Leakage» (fuga de carbono).

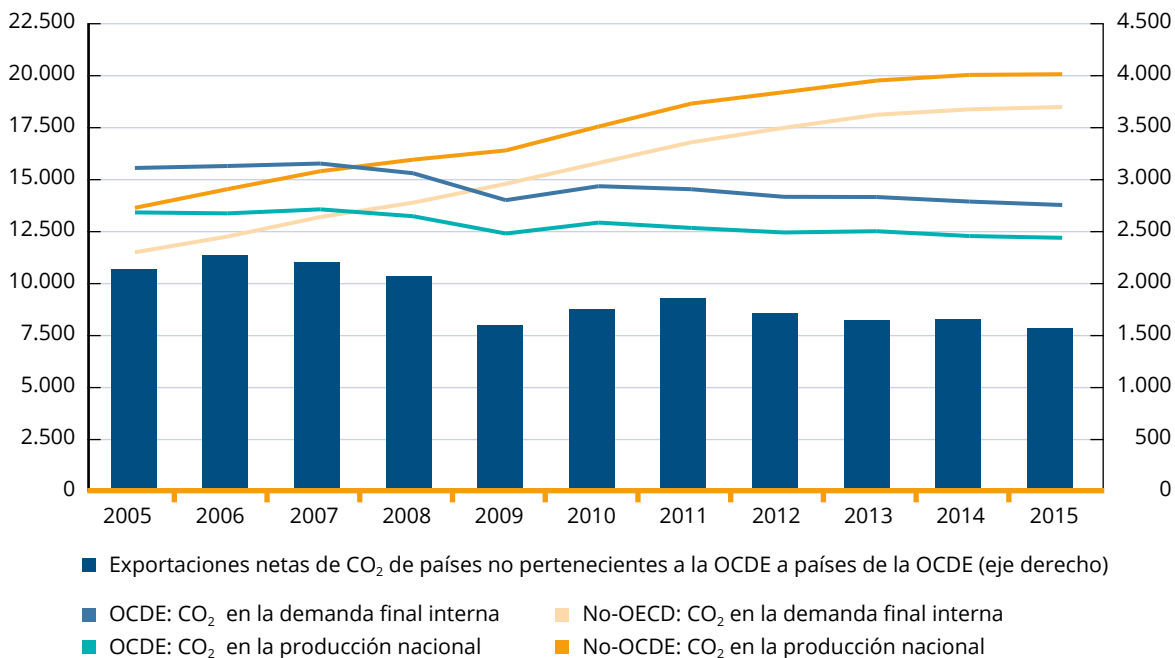
Por último, el efecto de la tecnología se refiere a la mejora de la intensidad de CO₂ en el ciclo de vida del producto, desde la tecnología de producción hasta los canales de distribución, que ha sido posible gracias a la apertura al comercio internacional y a la inversión extranjera. Este es el principal canal de influencia que tiene el comercio internacional para contribuir a la reducción de las emisiones globales de gases de efecto invernadero. El efecto de la tecnología puede conducir a una reducción de las emisiones de CO₂ de dos maneras. En primer lugar, el comercio abierto puede aumentar la disponibilidad de bienes y servicios más sostenibles y reducir sus precios. Esto desempeña un papel especialmente importante en los países en vías de desarrollo y emergentes, donde la cantidad de la producción de productos sostenibles es insuficiente. Por otro lado, el progreso tecnológico de un país provoca un cambio en las preferencias de la población hacia una mayor mitigación del cambio climático a través de ingresos más elevadas, lo que también puede aumentar la presión política e incrementar la demanda general de bienes y servicios sostenibles. Sin embargo, el efecto tecnológico también puede producirse si la apertura del comercio aumenta la intensidad de la competencia y los fabricantes optimizan su tecnología de producción por razones de eficiencia, contribuyendo así a la reducción de las emisiones de CO₂ mediante una mayor eficiencia de los recursos.

Sobre la base de estos planteamientos teóricos, no se puede identificar una relación clara entre el comercio internacional y la cantidad de emisiones globales de gases de efecto invernadero. El efecto del tamaño y de la tecnología actúan en direcciones opuestas y el efecto de la composición depende fundamentalmente de las ventajas comparativas de los países involucrados en el comercio internacional. La investigación empírica que examina las pruebas basadas en datos de esta relación tampoco ofrece resultados claros. Mientras que la magnitud del efecto del comercio internacional sobre el cambio climático apenas puede cuestionarse, la investigación empírica de los otros canales de influencia se enfrenta al reto de establecer la causalidad de la relación y descartar la influencia de otros factores en esta relación.

Una primera rama de la literatura empírica se ocupa del problema de la «fuga de carbono». Según los datos del Banco Mundial (2020a), las emisiones de CO₂ de los países de bajos y medianos ingresos casi se cuadruplicaron entre 1970 y 2016, mientras que durante el mismo período el aumento de las emisiones en los países de ingresos altos, principalmente los de los países miembros de la OCDE, fue del 33 %, una cifra considerablemente inferior. Así, los países de la OCDE representaron sólo un tercio de las emisiones mundiales de CO₂ en 2016, frente al 63 % de 1970 (Banco Mundial, 2020a). Es cierto que parte de esta observación empírica se debe a otras evoluciones del proceso de crecimiento de los países en vías de desarrollo y emergentes y no está necesariamente relacionada con la intensificación del comercio internacional. Sin embargo, según Kanemoto et al. (2014), muchos países industrializados sólo podrían alcanzar sus objetivos para las emisiones de CO₂ trasladando la producción con altas emisiones al extranjero. Peters et al. (2011) estiman que las transferencias netas de emisiones a través del comercio internacional entre los países industrializados, por un lado, y los países emergentes y en vías de desarrollo, por otro, se cuadruplicaron aproximadamente entre 1990 y 2008.

Para medir el alcance de la transferencia de CO₂ que tiene lugar a través del comercio internacional, la OCDE ha creado una base de datos que calcula esta transferencia neta de CO₂ a partir de tablas de entradas y salidas. Las exportaciones netas de emisiones de dióxido de carbono calculadas corresponden a la diferencia entre las emisiones de CO₂ resultantes de la producción y la demanda nacional (Wiebe/Yamano, 2016). La figura 2 muestra la evolución de las exportaciones y las transferencias netas de CO₂ de los países no pertenecientes a la OCDE a los países de la OCDE entre 2005 y 2015. La figura ilustra el crecimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en los países no pertenecientes a la OCDE, tanto en la producción como en la demanda interna. A lo largo de todo el periodo, las emisiones de CO₂ relacionadas con la producción en estos países superan la cantidad de emisiones de CO₂ causadas por la demanda final. La diferencia entre las dos líneas corresponde a la exportación neta de CO₂ y está representada por las barras de la figura. Así pues, los datos muestran que los países no pertenecientes a la OCDE siguen siendo proveedores netos de productos con una producción alta en emisiones de CO₂ a los países de la OCDE. Sin embargo, como muestra la evolución de las barras, la tendencia es a la baja. Mientras que en 2005 la cantidad de CO₂ transferida entre los dos grupos de países mediante el comercio internacional era al menos 2 100 millones de toneladas, en 2015 se había reducido a 1 600 millones, es decir, más de una cuarta parte. Sin duda, esta evolución puede explicarse en parte por el efecto de la tecnología del comercio internacional.

Figura 2: Disminución de la transferencia neta de CO₂ a través del comercio internacional en millones de toneladas de CO₂



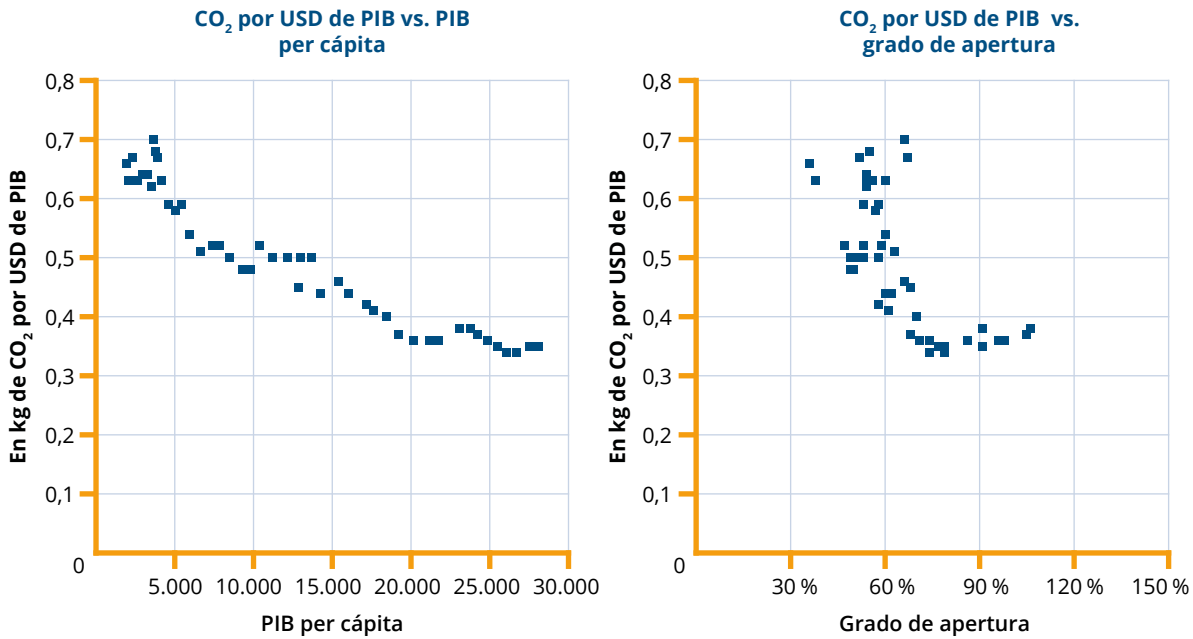
Fuente: cálculos propios basados en datos de la OCDE, 2020 y la CNUCYD, 2020.

Debido a muchos otros factores influyentes, apenas es posible cuantificar con precisión el efecto de la tecnología del comercio internacional sobre las emisiones globales de gases de efecto invernadero. La literatura sobre la llamada «Curva Ambiental de Kuznetsl» (CAK) trata este tema de forma indirecta, pero el resultado no es claro. En este contexto, el economista australiano David Stern escribe que el empirismo concerniente a la CAK es un buen ejemplo de lo propensas que pueden ser las estimaciones empíricas a los errores (Stern, 2004). La CAK parte de la hipótesis de que, a medida que aumentan los ingresos per cápita (en parte debido a la intensificación de las relaciones comerciales), las emisiones de CO₂ aumentan inicialmente, pero luego vuelven a disminuir si, por ejemplo, se puede acceder a mejores tecnologías de producción, mejorar la eficiencia de los recursos que conducen a menores emisiones de CO₂ y/o si cambian las preferencias de la población hacia una mayor mitigación del cambio climático. Aunque actualmente las pruebas empíricas que rodean a la CAK siguen siendo controvertidas, los datos de los países de rápido crecimiento sugieren que una mayor renta per cápita se asocia, al menos, con una disminución de la intensidad de CO₂ de la producción de toda la económica, medida por las emisiones de CO₂ por USD de beneficio generado. La figura 3 ilustra esta relación para el caso de Corea del Sur. Mientras que en la década de 1970 se emitían entre 0,6 y 0,7 kg de CO₂ por USD de beneficio generado, la cantidad de CO₂ por USD se ha reducido aproximadamente a la mitad en la década de 2010. Durante el mismo periodo, el grado de apertura de la economía coreana, medido como la proporción del comercio internacional en el PIB, ha aumentado más del doble. En este caso, los datos no permiten determinar si fue más decisivo la mejora del acceso a las tecnologías verdes de producción o el cambio en las preferencias de la población hacia una mayor mitigación del cambio climático. Sin embargo, otros estudios muestran que la cuota de Corea del Sur en las solicitudes de patentes mundiales en bienes ambientales ha aumentado desde menos del 1 % a mediados de la década de 1990 hasta cerca del 7 % en 2016 (Eckermann, 2020).

El hecho de que la integración de los países en vías de desarrollo y emergentes en las cadenas de valor mundiales va acompañado de un mejor acceso a las nuevas tecnologías es indiscutible en la literatura. Los datos del Banco Mundial (2020a) sobre el stock de inversión extranjera directa (IED) en estos países como variable auxiliar de la transferencia de tecnología apuntan a una dinámica impresionante en los últimos cuarenta años. Por ejemplo, el stock de IED en los países de ingresos bajos se ha multiplicado por 61 desde 1980, mientras que en los países de ingresos medianos era hasta ochenta veces mayor en 2019 que en 1980. Como porcentaje del PIB de cada grupo de países, la IED asciende ahora al 23 % en los países de ingresos medios y hasta el 40 % en los de ingresos bajos.

Figura 3: Emisiones de CO₂ en Corea del Sur

1971 a 2018; emisiones de CO₂ en relación con el PIB: en kilogramos de CO₂ por USD; grado de apertura definido como comercio internacional en relación con el PIB



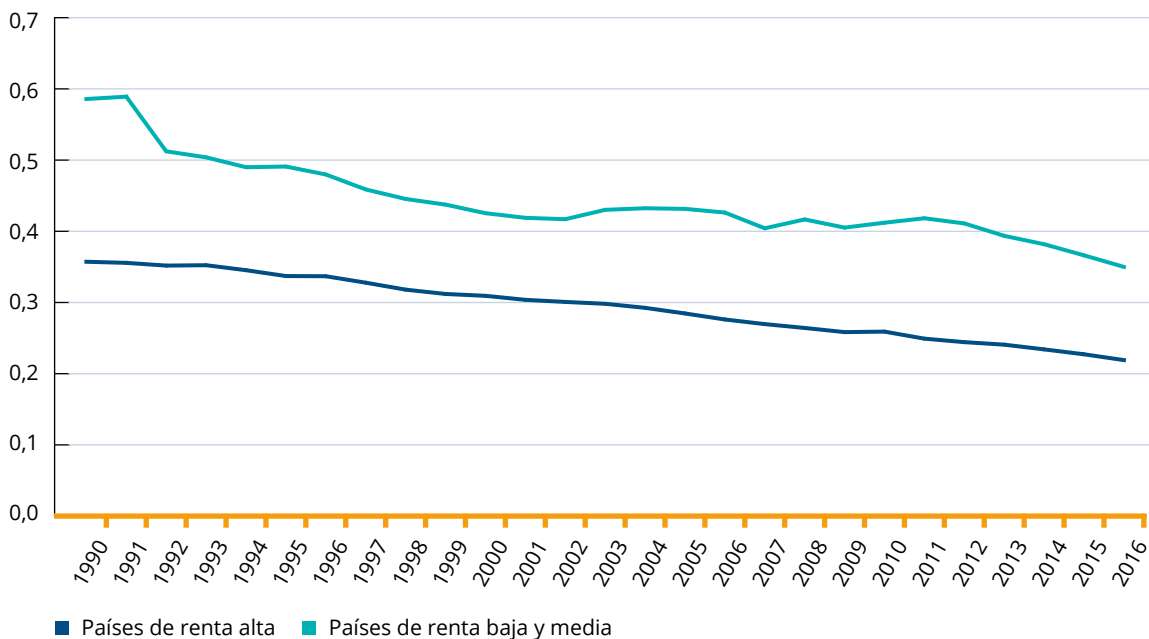
Fuente: cálculos propios basados en datos del Banco Mundial, 2020a.

Las cifras de comercio exterior también muestran la creciente importancia de los países en vías de desarrollo y emergentes en la exportación de bienes respetuosos del ambiente y el clima. Un estudio de la Agencia Federal de Medio Ambiente muestra que Alemania produjo bienes respetuosos del ambiente por valor de 86 mil millones de euros en 2017, incluyendo bienes vinculados con la mitigación del cambio climático por más de 34 mil millones de euros (Eckermann, 2020). El valor de las exportaciones alemanas en ese mismo año fue de 58 mil millones de euros en bienes respetuosos del medio ambiente y de 21 mil millones de bienes respetuosos del cambio climático. Aunque el centro principal de las exportaciones alemanas se encuentra en la UE y los países de la OCDE, otros centros se han desplazado desde los países industriales desarrollados hacia los países en vías de desarrollo y emergentes. Hasta 2008, Alemania era el mayor exportador mundial de bienes respetuosos del cambio climático. Desde 2009, Alemania ocupa el segundo lugar con una cuota de mercado global de alrededor del 11 % en 2017. Por un amplio margen, China es el mayor exportador de bienes respetuosos del cambio climático con una cuota de mercado mundial del 19 % en 2017. Sólo entre 2002 y 2017, la cuota de China en el comercio mundial de bienes respetuosos del cambio climático se ha más que triplicado (Eckermann, 2020). China exporta ahora tantos bienes respetuosos del cambio climático como EE.UU., Italia y Japón juntos. China también ha promovido la movilidad eléctrica con un programa de apoyo masivo, con el objetivo de que los vehículos eléctricos representen una cuarta parte de las nuevas matriculaciones en el país para 2025 (FS-PNUMA/ BloombergNEF, 2020). Y China también fue la primera en la expansión de las energías renovables en 2019, con un volumen de inversión de 83 mil millones de USD, por delante de los EE.UU. y Europa.

Estas observaciones empíricas indican que los bienes respetuosos del cambio climático, los avances tecnológicos y la eficiencia de los recursos también desempeñan un papel cada vez más importante en los países en vías de desarrollo y emergentes, lo que se debe en parte a que el comercio internacional y la integración en el mercado mundial les han dado acceso a estos bienes y tecnologías. De los datos de la figura 4 se deduce que gracias a ello se ha mejorado la eficiencia relacionada con las emisiones de CO₂ de la producción de toda su economía a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la eficiencia de la producción de toda la economía relacionada con las emisiones de CO₂ ha mejorado más en los países de ingresos bajos y medianos durante el periodo 1990–2016 (los valores de intensidad de CO₂ de la Figura 4 han disminuido más) que en los países de ingresos altos.

Figura 4: Emisiones de CO₂ por unidad de PIB

Emisiones de CO₂ en relación con el PIB generado, kilogramos de CO₂ por USD en 2017 (estándar de poder adquisitivo)



Fuente: Banco Mundial, 2020a.

3.3 El planteamiento de una política comercial para los retos de la política de cambio climático

El análisis realizado hasta ahora sugiere que la integración de los países en vías de desarrollo y emergentes en las estructuras económicas mundiales en el curso del proceso de globalización puede haber conducido a una especialización en productos relativamente intensivos en CO₂ en estos países y a una transferencia indirecta de las emisiones de CO₂ a través del comercio internacional desde estos países a los países con ingresos más altos. Sin embargo, esta tendencia parece disminuir y algunos países en vías de desarrollo y emergentes están aprovechando la oportunidad de reducir la intensidad de CO₂ mediante tecnologías verdes e inversiones en energías renovables. No obstante, las emisiones globales de CO₂ en estos países siguen alcanzando niveles récord.

Las medidas de política comercial no sólo pueden mejorar el acceso a los productos respetuosos del cambio climático, sino también igualar las condiciones entre los países con requisitos medioambientales altos y países con requisitos medioambientales bajos.

El debate sobre un posible mecanismo de ajuste en frontera para la emisión de CO₂ busca soluciones precisamente para esta asimetría en los requisitos climáticos a nivel mundial. En la actualidad, sólo el 20 % de las emisiones globales de CO₂ están sujetas a una tarificación directa, por ejemplo, en forma de compra de certificados de huella de carbono en el marco del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (Banco Mundial, 2020b). Para los productores que tienen que hacer frente a costes adicionales de este tipo, significa una desventaja competitiva, tanto en el mercado nacional como para sus exportaciones en el mercado mundial. Así pues, el ajuste en frontera parece necesario como medida de política comercial en países con una tarificación de carbono elevada para igualar las condiciones y reducir el incentivo de la «fuga de carbono». Sin embargo, la bibliografía al respecto deja claro que la introducción de una medida de este tipo está asociada a grandes retos en cuanto al registro del contenido de CO₂ de los productos, en cuanto a su conformidad y alcance con la OMC, y debe examinarse con mucho cuidado para no provocar innecesariamente a los socios comerciales y desencadenar conflictos comerciales (Cernicky/Hartlieb, 2020; Kolev et al., 2020).

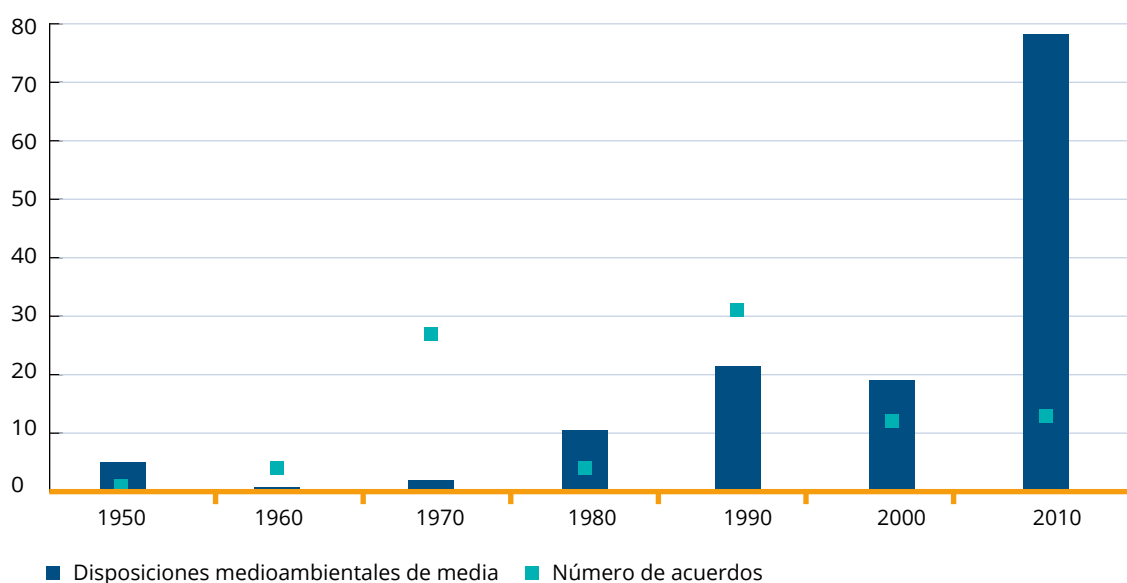
Aunque se centre en otros objetivos, la política comercial tiene el potencial de contribuir significativamente a la consecución de los objetivos de la política ambiental. Además del impuesto de ajuste en frontera, también es concebible en este caso orientar los niveles arancelarios de las distintas mercancías a su contenido de CO₂, como propone Joseph Shapiro (2020). Shapiro señala que en la actualidad la dirección de la política comercial mundial subvenciona indirectamente las emisiones de CO₂, ya que las mercancías con un alto contenido de CO₂ gozan de tasas arancelarias especialmente favorables. Por lo tanto, la correspondiente reducción de los aranceles debería mejorar sobre todo la disponibilidad de bienes sostenibles para un grupo más amplio de países y aumentar la demanda de los productos correspondientes mediante la caída de los precios. Si, en un mundo hipotético, los niveles arancelarios de los bienes comercializados se basaran en su contenido de CO₂, la especialización también se desplazaría de tal manera que la eficiencia relativa en las emisiones de CO₂ desempeñaría un papel más importante en las decisiones de las empresas. Incluso es concebible definir las ventajas de especialización de los países, como en el modelo de David Ricardo, sobre la base de la eficiencia relativa en las emisiones de CO₂ en lugar de según su eficiencia de costes (Kolev, 2020a). Si los países del mundo se especializaran en función de sus ventajas relativas, medidas por la eficiencia de la producción relacionada con las emisiones de CO₂, las emisiones globales de CO₂ podrían reducirse sin disminuir la cantidad de bienes y servicios disponibles. El crecimiento verde también sería posible de esta manera: se podría aumentar la cantidad de bienes y servicios producidos y consumidos para una cantidad determinada de emisiones de CO₂.

Otras medidas de política comercial en la lucha contra el cambio climático son las disposiciones a favor de la preservación del medio ambiente y de mitigación del cambio climático que se incluyen actualmente en numerosos acuerdos comerciales. La figura 5 ilustra el rápido aumento de la importancia de estas disposiciones en los últimos años. Mientras que en los años 90 y 2000 se incluía una media de una veintena de

disposiciones a favor de la preservación del medioambiente en un acuerdo celebrado, en la última década el número ha aumentado hasta casi ochenta (Kolev, 2020b). En los acuerdos comerciales modernos es ya una práctica habitual enfatizar la protección del medio ambiente en el preámbulo y señalar en numerosas partes del texto del acuerdo que el libre comercio y la inversión en el extranjero no deben producirse en perjuicio de la protección del medio ambiente.

Figura 5: Disposiciones medioambientales en los acuerdos de la UE

Número de disposiciones medioambientales por acuerdo; número de acuerdos celebrados



Fuente: Kolev, 2020b; Morin et al., 2018; Trade & Environment Database (TREND).

Las subvenciones no discriminatorias para el desarrollo de tecnologías verdes o el desarrollo de fuentes de energía renovables son también instrumentos de política comercial que pueden apoyar a los países en su camino hacia la neutralidad climática. Sin embargo, estas subvenciones deben examinarse muy de cerca para comprobar su conformidad con la OMC y no deben utilizarse indebidamente con fines proteccionistas.

3.4 El planteamiento de una política comercial multilateral para una mayor mitigación del cambio climático

Más allá de las medidas de política comercial de los distintos países y de sus acuerdos comerciales, la OMC ofrece una plataforma para otras iniciativas de política comercial, por ejemplo, para apoyar el comercio de bienes ambientales y, de este modo, reforzar el efecto de la tecnología del comercio internacional sobre las emisiones de CO₂. Ya en la fundación de la OMC, se estipuló en el llamado Acuerdo de Marrakech que los Estados miembros de la OMC pueden adoptar medidas de política comercial para perseguir objetivos de política medioambiental, cuando no se utilizan indebidamente

con fines proteccionistas. Las negociaciones sobre un acuerdo global de la OMC sobre bienes ambientales (*EGA, Environmental Goods Agreement*) iniciadas en el contexto de la Ronda de Doha representan el siguiente paso en la dirección de un planteamiento multilateral para abordar los retos de la política ambiental con el apoyo de medidas de liberalización del comercio. En la actualidad, las negociaciones están dirigidas por 18 participantes que representan a 46 Estados miembros de la OMC (la UE y otros 17 países, entre ellos China y EE.UU.) con el objetivo de eliminar los aranceles sobre los productos sensibles al medio ambiente y al clima, como los utilizados para generar energía a partir de fuentes limpias y renovables o para mejorar la eficiencia energética y de los recursos (OMC, 2020a). Además, se está debatiendo la supresión de las subvenciones a los combustibles fósiles, que son perjudiciales para el clima, y la introducción de eco-etiquetas voluntarias para productos ecológicos, con el fin de orientar el consumo hacia estos bienes. La intención de los países involucrados es proporcionar a todos los países miembros de la OMC un mejor acceso a los bienes ambientales pertinentes, así como a nuevos acuerdos una vez concluidas las negociaciones. Las negociaciones sobre el EGA se iniciaron en julio de 2014, pero la última ronda terminó en diciembre de 2016 y el futuro del proceso de negociación es incierto desde entonces.

Sin embargo, la contribución de la OMC a la mitigación del cambio climático va más allá de las negociaciones del EGA. Así, en el marco del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA), creado ya en 1994, se debate periódicamente sobre el impacto del comercio internacional en el medio ambiente, con el objetivo de contribuir al desarrollo sostenible mediante medidas de política comercial (OMC, 2020b). En concreto, en las reuniones del CCMA se abordan cuestiones como el posible papel de la OMC en los esfuerzos por implantar una economía circular a nivel mundial o en la regulación de las subvenciones a las tecnologías verdes.

En octubre de 2020, la OMC también publicó «Breves respuestas a grandes preguntas sobre la OMC y el medio ambiente» un folleto detallado y redactado en un lenguaje no técnico para mejorar la comprensión de la relación entre el comercio internacional y la política comercial, por un lado, y las cuestiones medioambientales, por otro (OMC, 2020c).

Además de los trabajos en la OMC, se están celebrando otras reuniones para intensificar la contribución de la política comercial a la mitigación del cambio climático. Una de estas iniciativas es el denominado «Amigos de la Promoción del Comercio Sostenible» (Grupo FAST), que aborda cuestiones como el cambio climático, la economía circular o la reforma de las subvenciones a los combustibles fósiles y pone de relieve la sostenibilidad medioambiental como uno de los principios clave en el proceso de reforma de la OMC (OMC, 2020d).

Las negociaciones iniciadas en septiembre de 2019 sobre el Acuerdo sobre Cambio Climático, Comercio y Sostenibilidad (ACCTS) entre Nueva Zelanda, Costa Rica, Fiyi, Islandia, Noruega y Suiza, que se unió a las negociaciones poco después, también aclaran que la liberalización del comercio, la política comercial y la mitigación del cambio climático pueden ir de la mano (MFAT, 2020). También en este caso, una vez concluidas las negociaciones, se pretende que los logros en la mitigación del cambio climático impulsada por el comercio sean accesibles a otros países, siempre que cumplan determinados criterios.

3.5 Conclusión

Esta publicación ofrece una visión general de los aspectos del comercio internacional y la política comercial relacionados con el clima. Los datos y el conocimiento de la literatura pertinente sugieren que el vínculo entre el comercio internacional y las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero no está nada claro. Mediante instrumentos de política comercial adecuados, los flujos comerciales internacionales y la política comercial no sólo pueden compensar las emisiones de CO₂ causadas por la ampliación de las rutas de transporte, sino que también pueden contribuir positivamente a la transformación de la política ambiental. Sin embargo, los medios de la política comercial sólo pueden utilizarse de forma complementaria, como la cooperación internacional con los países en vías de desarrollo y emergentes, que puede reforzar las relaciones comerciales con los países industrializados y permitir el acceso de estos países a las tecnologías verdes. El mayor peso de la solución de este problema global recae sobre la política ambiental, que cuenta con instrumentos eficientes para poner precio a los efectos negativos del cambio climático en la sociedad y ofrecer así la mejor solución al problema existente.

Resolver un problema global de esta dimensión requiere un esfuerzo global. En este contexto, es de enorme importancia que los mayores emisores de CO₂, China y EE.UU., participen en el debate y, a través de su compromiso con la mitigación del cambio climático, no sólo hagan su propia contribución, sino que también aumenten la motivación de otros países para comprometerse con la mitigación del cambio climático. China aspira a la neutralidad climática en 2060. En este sentido, el resultado de las elecciones presidenciales en EE.UU. en noviembre de 2020 es también una noticia positiva para la comunidad mundial de mitigación del cambio climático y despierta expectativas para más cooperación y mayores avances en los próximos cuatro años.

4

Desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio de la UE: Motivación, desarrollo y efectos



Axel Berger

4.1 Introducción

La política comercial actual va mucho más allá de la reducción de aranceles y cuotas. Los acuerdos comerciales actuales regulan el comercio de servicios, contienen normas sobre la protección de los inversores extranjeros o los derechos de propiedad intelectual, y establecen normas, por ejemplo, sobre la salud y la protección de las plantas (Dür/Elsig, 2015; Mattoo et al., 2020). Los acuerdos comerciales se utilizan cada vez más para lograr objetivos políticos que ya no tienen que ver estrictamente con la política comercial. Por ello, estos acuerdos ya no se llaman simplemente acuerdos de libre comercio, sino Acuerdos de Asociación Económica, como en el caso de los acuerdos entre la UE y Japón o los países de África, el Caribe y el Pacífico, o el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá.

La política comercial también se utiliza cada vez más para promover el desarrollo sostenible. Junto con los EE.UU., Canadá y Nueva Zelanda, la UE utiliza especialmente los acuerdos comerciales para promover los derechos humanos y las normas laborales y medioambientales en los países asociados. La UE se describe a menudo como una «potencia comercial normativa» que no tiene como objetivo (únicamente) el cumplimiento de los intereses económicos (Manners, 2002). Esta vinculación normativa de la política comercial europea se remonta a la propia imagen de la UE, según la cual las normas políticas, sociales y medioambientales, así como los derechos, se aplican no sólo en el mercado interior europeo, sino también en las relaciones exteriores de la UE. Esta imagen propia se consagró de forma jurídicamente vinculante en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea en 2009:

«La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.»¹⁰

La integración de aspectos de la sostenibilidad global en los acuerdos comerciales de la UE comenzó ya a finales de los años 1980.¹¹ El IV Convenio de Lomé de 1989 entre la entonces CEE y los países ACP contenía por primera vez disposiciones sobre la protección de los derechos humanos (Bartels, 2005). La UE entiende estas cláusulas de derechos humanos como «elementos esenciales» de los acuerdos, cuya violación equivale a un incumplimiento del acuerdo. Las cláusulas de protección laboral y medioambiental también se incluyen en la práctica comercial de la UE desde los años 90. El Acuerdo de Asociación Económica con el Foro del Caribe (Cariforum), un subgrupo de Estados de ACP, que entró en vigor en 2008, contenía numerosas disposiciones para proteger los derechos humanitarios, sociales y medioambientales. En todos los acuerdos renegociados de libre comercio, asociación o socio económico de la UE desde el Acuerdo de Libre Comercio de la UE con Corea del Sur de 2012 se han incluido capítulos exhaustivos sobre sostenibilidad. El libre acceso al mercado de la UE concedido a los países en vías de desarrollo también está cada vez más vinculado al cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).¹²

La integración de los aspectos de sostenibilidad en los acuerdos comerciales es objeto de polémicas, también en la UE. Para algunos, los capítulos de sostenibilidad son tigres desdentados que hacen poco por proteger los derechos humanos y laborales o el medio ambiente en los países socios y sirven de hoja de parra para las políticas destinadas a reducir las restricciones comerciales. Para otros, los acuerdos comerciales y el acceso al atractivo mercado interior europeo son un medio adecuado (de presión) para promover los objetivos de sostenibilidad en los países socios. Estos argumentos se escuchan actualmente, en particular, en relación con el acuerdo de la UE con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), al que también pertenece Brasil, que está deforestando masivamente zonas de selva tropical para su uso económico (especialmente para la ganadería).

Los países en vías de desarrollo suelen acusar a estas políticas de proteccionismo ecológico o social, es decir, que las cláusulas sobre derechos humanos, trabajo y medio ambiente de los acuerdos comerciales se utilizan para imponer barreras comerciales adicionales y no arancelarias a los países en vías de desarrollo.

Con el trasfondo de estas controversias, este artículo aborda los motivos, los contenidos y los efectos del creciente entrelazamiento de la política comercial y de sostenibilidad con vistas a la UE. Esta publicación se centra en los Acuerdos de Libre Comercio (ALC), ya que se han convertido en el instrumento de política comercial más importante para la aplicación de los aspectos de sostenibilidad. El análisis se basa en los resultados de la investigación actual y, por lo tanto, se fundamenta empíricamente en la medida de lo posible.

El siguiente capítulo 4.2 ofrece una visión general de la difusión de los aspectos de sostenibilidad en la política comercial internacional y analiza las investigaciones actuales sobre el impacto de los capítulos de sostenibilidad tanto en la aplicación de las normas laborales y medioambientales como en los flujos comerciales. El capítulo concluye que la integración de las cláusulas laborales y medioambientales, en particular, ha aumentado considerablemente en los últimos años y que los países en vías de desarrollo también incluyen cada vez más estas normas en sus acuerdos. Pueden contribuir a la aplicación de las normas laborales y medioambientales sin tener un impacto negativo en los flujos comerciales. El capítulo 4.3 presenta el planteamiento europeo de integración de los aspectos de sostenibilidad, que, a diferencia del enfoque estadounidense «basado en las sanciones», se basa más intensamente en la cooperación y el diálogo con los países socios. Dada la necesidad de iniciativas a largo plazo para promover las normas laborales y medioambientales en los países socios, el planteamiento de colaboración de la UE puede ser eficaz. Sin embargo, la UE debería prestar un mayor apoyo técnico y financiero a los procesos de transformación en los países socios y aprovechar más el potencial de la sociedad civil para aplicar las cláusulas de sostenibilidad de los acuerdos comerciales europeos. El capítulo 4.4 resume las principales conclusiones del artículo y reflexiona sobre ellas con el actual fondo del debate sobre el acuerdo UE-MERCOSUR.

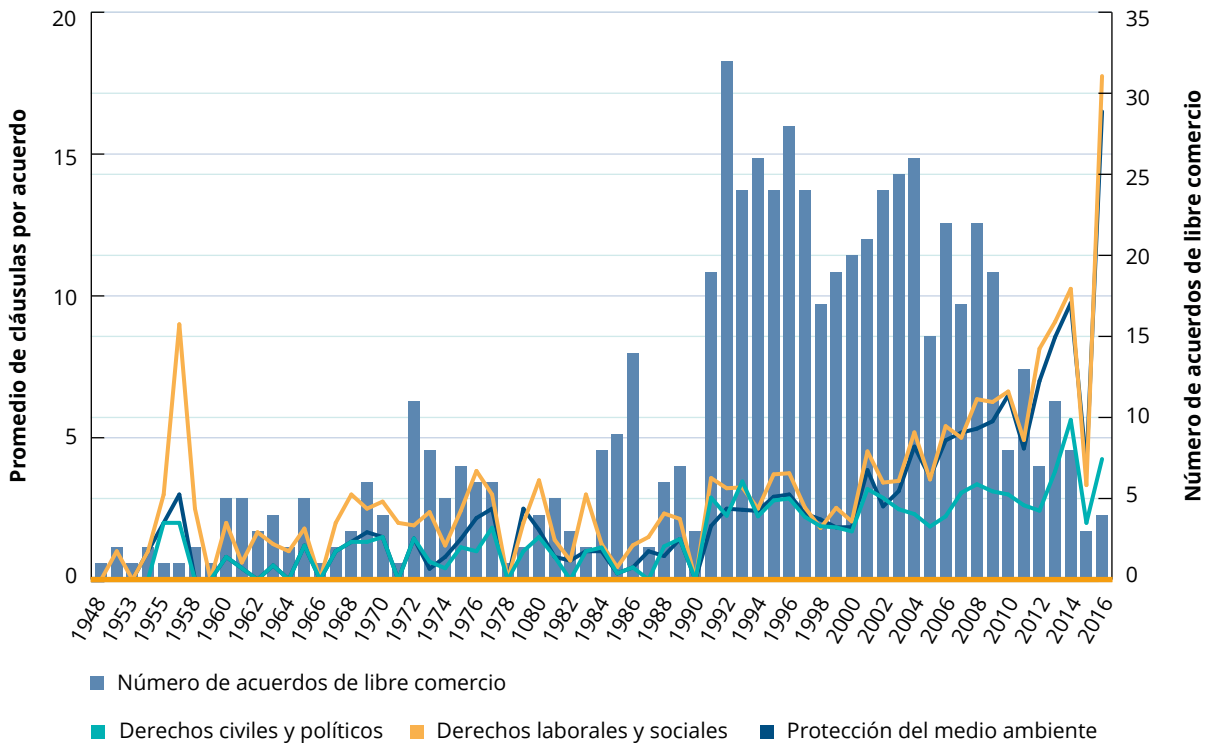
4.2 Aspectos de sostenibilidad en los acuerdos de libre comercio

Mientras la integración comercial multilateral en el marco de la OMC está en crisis, los ALC bilaterales o regionales se han convertido en el instrumento preferido de muchos países. El número de estos acuerdos se disparó desde principios de la década de 1990 y se mantuvo alto durante los siguientes veinte años (Figura 1). Desde principios de la década de 2010, el número de nuevos ALC ha disminuido, mientras que el número promedio de cláusulas de sostenibilidad en estos acuerdos ha aumentado rápidamente. Los intentos de anclar las normas medioambientales y laborales de forma multilateral en la OMC fracasaron, sobre todo por la resistencia de los países en vías de desarrollo. Temían que estas normas pudieran ser utilizadas como proteccionismo oculto por los países industrializados (Leary, 1997; Morin et al., 2019).

Los aspectos de sostenibilidad en los ALC pueden dividirse en tres grupos: derechos civiles y políticos, derechos laborales y sociales, y protección del medio ambiente (Lechner, 2016). El figura 1 muestra que los aspectos relacionados con la sostenibilidad aparecen esporádicamente en los ALC desde finales de la década de 1940. Uno de los primeros acuerdos que contenía cláusulas laborales y medioambientales exhaustivas fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), celebrado en 1992 entre Canadá, EE.UU. y México. El TLCAN puede considerarse un modelo no sólo para otros ALC estadounidenses, sino también para otros países industrializados que están integrando cada vez más aspectos de sostenibilidad en sus ALC. Los nuevos acuerdos de libre comercio, como el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), celebrado entre once Estados ribereños de la región de Asia-Pacífico, o el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, por sus siglas en inglés) entre la UE y Canadá contiene cada vez más cláusulas sobre derechos laborales y sociales, así como la protección del medio ambiente, que también son cada vez más vinculantes desde el punto de vista jurídico. En cambio,

se ha estancado el número de cláusulas de derechos civiles y políticos en los acuerdos comerciales. En el capítulo 4.3 se ofrece una descripción detallada del contenido de los capítulos de sostenibilidad, utilizando la UE como ejemplo.

Figura 1: Número de cláusulas de sostenibilidad en los nuevos ALC



Fuente: representación propia basada en datos de Lechner, 2016.

Tradicionalmente, las cláusulas de sostenibilidad se encuentran principalmente en los acuerdos negociados entre países del Norte Global y países del Sur Global (Morin et al., 2018; Raess/Sari, 2020). El menor número de normativas sobre aspectos de sostenibilidad se encuentra en los acuerdos negociados entre países del Sur Global. Fueron principalmente los países industrializados los que incluyeron cada vez más cláusulas de sostenibilidad vinculantes en los ALC con los países en vías de desarrollo. Este patrón no es sorprendente, dado que los niveles de regulación en materia de política social y medioambiental son muy diferentes entre los países del Sur y del Norte. Sin embargo, en los últimos años se ha producido una creciente armonización y las cláusulas sobre derechos laborales y sociales, así como de la protección del medio ambiente también se encuentran cada vez más en los acuerdos Sur-Sur (Lechner, 2019).

¿Cuál sería el motivo de esta creciente consideración de los aspectos de sostenibilidad en la política comercial internacional? Un argumento habitual entre los economistas para la integración de los aspectos de sostenibilidad en los acuerdos comerciales es la protección de los productores de los países industrializados (Bhagwati/Hudec, 1996; Krugman, 1997). Según esta lógica, el objetivo es evitar que el libre comercio reduzca las normas sociales y medioambientales y que los productores de los países

en vías de desarrollo obtengan una ventaja competitiva «injusta». Los estudios empíricos muestran que las cláusulas laborales y medioambientales se incluyen en los ALC sobre todo cuando las empresas nacionales realizan una intensa competencia de importación y existen diferencias salariales especialmente elevadas entre las partes contratantes (Lechner, 2016). En este contexto, no es sorprendente que muchos países en vías de desarrollo critiquen la integración de los aspectos de sostenibilidad en los acuerdos comerciales como «proteccionismo oculto» (Harrison et al., 2019).

Un argumento de economía política relacionado es que los países industrializados utilizan los acuerdos comerciales para difundir sus normas y sistemas de regulación en los países asociados (Lavenex/Schimmelfennig, 2009) y que estos países aceptan la exportación de normas para no arriesgar su acceso a los mercados de los países industrializados. En este contexto, los estudios empíricos han demostrado que cuanto mayor es el desequilibrio de poder económico entre las partes contratantes, más frecuentemente se incluyen cláusulas medioambientales «ofensivas» en los acuerdos comerciales que prescriben políticas medioambientales específicas y garantizan su cumplimiento (Blümer et al., 2020).

Otro argumento a favor de la integración de los aspectos de sostenibilidad en los acuerdos comerciales es la presión de una población cada vez más consciente ecológicamente. En muchos países, la mayoría de la población cree que su gobierno debería hacer más para proteger el medio ambiente (Bättig/Bernauer, 2009) y apoya la inclusión de disposiciones medioambientales en los ALC (Bernauer/Nguyen, 2015). Al mismo tiempo, los ciudadanos que se preocupan profundamente por el medio ambiente tienden a preferir las políticas comerciales proteccionistas (Bechtel et al., 2012). Para los defensores del libre comercio, a menudo se ha convertido en una necesidad política integrar las cláusulas medioambientales –este argumento puede extenderse también a las cláusulas laborales (Postnikov/Bastiaens, 2020)– en los acuerdos comerciales para que sean aceptables para la mayoría (Esty, 2001; Van Den Putte/Orbie, 2015). Por ello, no es de extrañar que los países democráticos incluyan en promedio seis veces más cláusulas medioambientales en sus acuerdos comerciales que los países autocráticos (Morin et al., 2018).

Un último argumento que puede ayudar a explicar la integración de las cláusulas medioambientales y laborales en los acuerdos comerciales es la esperanza de que las normas medioambientales y laborales sean más fáciles de aplicar en los acuerdos comerciales que en los foros especializados de política medioambiental o laboral, como las suborganizaciones de la ONU. Los acuerdos comerciales, en otras palabras, pueden contribuir a la difusión de las políticas de sostenibilidad (Jinnah/Lindsay, 2016). Por ejemplo, las cláusulas de sostenibilidad de los acuerdos comerciales son a veces más exhaustivas o vinculantes que las de los acuerdos especializados, por ejemplo, en materia de conservación y protección de las especies o biodiversidad.¹³

Independientemente de los motivos, se plantea la cuestión de si la integración de los capítulos de sostenibilidad en los acuerdos comerciales conduce realmente a una mejora de la situación ecológica y social en los países asociados, y si esto se hace a expensas del fomento del comercio. En cuanto a los efectos de las cláusulas laborales, hay que distinguir entre la fase de negociación previa a la celebración del acuerdo y la posterior fase de aplicación. Esta diferenciación se hace a menudo con vistas a las

cláusulas medioambientales y laborales basadas en sanciones de los acuerdos de los EE.UU., por un lado, y de la UE, por otro, que se basan en la cooperación y el diálogo para su aplicación. Un primer estudio de Kim (2012) muestra que los países socios de los acuerdos comerciales de EE.UU mejoran las normas laborales en la fase previa a la celebración del acuerdo para poder estar en condiciones de negociar con EE.UU. (véase también *International Labour Organization/International Institute for Labour Studies*, 2013). Un estudio de Postnikov y Bastiaens (2014) muestra, en comparación, que los acuerdos de la UE tienen un efecto positivo en las normas laborales de los países socios, especialmente en la fase de aplicación tras la celebración del acuerdo. Otro estudio de la Organización Internacional del Trabajo (2016) muestra que las cláusulas laborales de los acuerdos comerciales pueden ayudar a mejorar la participación en el mercado laboral, pero no tienen ningún impacto en los niveles salariales. Por el contrario, otro estudio empírico de Kamata (2016) no ilustra efectos positivos, al igual que algunos estudios cualitativos centrados en pocos casos de países (véase Harrison et al., 2019).

La investigación sobre las cláusulas medioambientales muestra efectos positivos sobre la calidad del medio ambiente y la legislación. Estudios recientes sugieren que los acuerdos comerciales con cláusulas medioambientales se asocian posteriormente con menores emisiones de gases de efecto invernadero y contaminación del aire¹⁴ (Baghdadi et al., 2013; Martínez-Zarzoso/Oueslati, 2016; Zhou et al., 2017). Un estudio de Brandi, Blümer y Morin (2019) muestra que los acuerdos comerciales con cláusulas ambientales promueven la legislación ambiental nacional, especialmente en los países en vías de desarrollo. De forma similar a los efectos de las normas laborales, Bastiaens y Postnikov (2017) muestran que los acuerdos de los EE.UU. tienen más probabilidades de reducir la contaminación en la fase previa a la ratificación, mientras que los acuerdos europeos, con un planteamiento más cooperativo, tienen efectos medioambientales positivos tras la ratificación.

En vista del efecto positivo de las cláusulas medioambientales y laborales en los acuerdos comerciales, se plantea la cuestión de si esto se paga con una reducción de los flujos comerciales, es decir, si los aspectos de sostenibilidad en los acuerdos comerciales tienen realmente un efecto proteccionista, como temen muchos países en vías de desarrollo. En lo que respecta a las cláusulas de sostenibilidad, se puede observar que estas no ponen en duda el efecto fundamentalmente positivo de los acuerdos de libre comercio (Baier et al., 2014; Dür et al., 2014; Mattoo et al., 2017) e incluso pueden ofrecer a los países en vías de desarrollo oportunidades adicionales de exportación en algunos casos. Carrère, Olarreaga y Raess (2020) constatan que la inclusión de cláusulas laborales en los acuerdos comerciales no tiene un efecto positivo (adicional) sobre los flujos comerciales en general, pero tampoco los reduce. Sin embargo, las cláusulas laborales tienen un impacto positivo significativo en las oportunidades de exportación de los países en vías de desarrollo, especialmente hacia los países industrializados. En particular, se puede decir que los acuerdos basados en mecanismos de cooperación para aplicar las normas laborales promueven el comercio.

En cuanto a las cláusulas medioambientales, Berger, Brandi, Morin y Schwab (2020) concluyen que el número de estas cláusulas conlleva una (pequeña) reducción de los flujos comerciales, especialmente en el caso de los países en vías de desarrollo. En otras palabras, la inclusión de cláusulas medioambientales disminuye los efectos

fundamentalmente positivos de los acuerdos comerciales sobre el comercio, aunque sólo ligeramente. Sin embargo, las cláusulas medioambientales de los acuerdos comerciales pueden impedir la exportación de productos perjudiciales para el medio ambiente y aumentar las exportaciones de productos sostenibles de los países en vías de desarrollo, pero sólo si éstos ya tienen un mayor nivel de regulación medioambiental (Brandi et al., 2020).

Este capítulo ha ilustrado que las cláusulas medioambientales y de sostenibilidad se han convertido en parte integrante de los acuerdos comerciales actuales. Investigaciones empíricas recientes demuestran que este entrelazamiento entre las políticas comerciales y de desarrollo sostenible puede tener consecuencias positivas para las normas medioambientales y sociales de los países socios, pero sin limitar el efecto positivo de los ALC sobre los flujos comerciales.

4.3 La sostenibilidad en los acuerdos comerciales de la UE

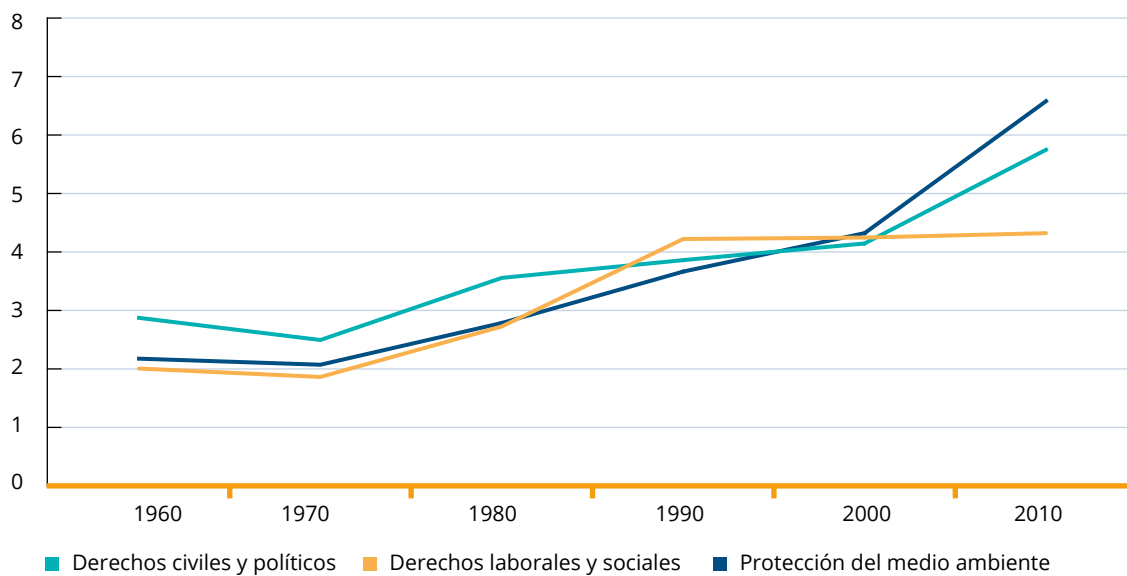
La UE se ve a sí misma como una potencia normativa que quiere utilizar la política comercial para reforzar la dimensión humanitaria, social y medioambiental de la globalización. La estrategia comercial de la Comisión Europea «Comercio para todos» afirma:

«Un objetivo de la UE es garantizar que el crecimiento económico vaya acompañado de la justicia social, el respeto de los derechos humanos, unas estrictas normas medioambientales y laborales, así como la protección a la salud y la seguridad. Esto se aplica a las políticas externas e internas y, por tanto, incluye la política de comercio e inversión.»¹⁵

El Tratado de Lisboa hizo del desarrollo sostenible uno de los principios básicos de la política comercial europea. Mucho antes del Tratado de Lisboa, la UE ya había empezado a integrar aspectos de sostenibilidad en sus acuerdos comerciales. En 1991, la UE adoptó una política exterior oficial de derechos humanos. Desde entonces, se han incluido cláusulas de derechos humanos en los acuerdos comerciales con los países ACP, Argentina y los países de Europa Central y Oriental, así como en el Sistema de Preferencias Generalizadas. La UE entiende estas cláusulas de derechos humanos como «elementos esenciales» de los acuerdos. Por lo tanto, su vulneración equivale a un incumplimiento del acuerdo. La primera vez que el concepto de sostenibilidad se incluyó explícitamente en un acuerdo comercial de la UE fue en el acuerdo con Hungría en 1993 (Bartels, 2013). El Acuerdo de Asociación Económica Cariforum-UE contiene amplias normas de sostenibilidad y el ALC de la UE con Corea del Sur las agrupa por primera vez en un capítulo sobre sostenibilidad. A diferencia del carácter «esencial» de las cláusulas de derechos humanos, las cláusulas medioambientales y laborales de los acuerdos comerciales de la UE no se entienden como obligaciones cuya violación equivaldría a un incumplimiento del acuerdo (Bartels, 2013). Al mismo tiempo, la UE confía en la cooperación y el diálogo, más que en los procedimientos formales de resolución de conflictos, para aplicar las cláusulas de sostenibilidad.

No obstante, los acuerdos comerciales de la UE no deben (mal)interpretarse como tigres sin dientes. A lo largo de los años, la normativa social y medioambiental de los acuerdos comerciales de la UE es cada vez más amplia y vinculante. Por otra parte, no se puede suponer que la posibilidad de un procedimiento formal de resolución de conflictos conduzca automáticamente a una aplicación del contenido normativo de las cláusulas medioambientales y sociales.

Figura 2: Grado de legalización de las cláusulas de sostenibilidad en los ALC de la UE (promedio de diez años)



Fuente: representación propia basada en datos de Lechner, 2016.

La figura 2 visualiza el diseño de los aspectos de sostenibilidad en los ALC de la UE, medidos por su grado de institucionalización.¹⁶ Queda claro que los aspectos de sostenibilidad en los acuerdos comerciales de la UE no sólo se han vuelto más amplios a lo largo de los años, sino también más vinculantes jurídicamente, más ejecutables y además definidos con mayor precisión. La figura 2 muestra que históricamente este era el caso principalmente de los derechos laborales y sociales, pero que desde el cambio de milenio el grado de legalización de las cláusulas medioambientales ha aumentado considerablemente. En cambio, la legalización de los derechos civiles y políticos se ha estancado al nivel de los años 1990.

¿Qué contenidos se establecen en los capítulos de sostenibilidad de los ALC europeos? Se pueden distinguir tres áreas temáticas en los capítulos de sostenibilidad de los ALC de la UE: normas sustantivas, obligaciones de procedimiento y mecanismos institucionales (Harrison et al., 2019).

Tabla 1: Resumen de las disposiciones sustantivas del capítulo de sostenibilidad del ALC entre la UE y Vietnam

General	Derechos laborales y sociales	Protección del medio ambiente
Objetivo, promover el desarrollo sostenible		
Derecho a la regularización		
Prohibición de reducir las normas para fomentar el comercio		
Obligación de aplicar las leyes nacionales		
Prohibición de la aplicación discriminatoria de las normas		
	Ratificación y aplicación de las normas internacionales de trabajo, en particular los derechos fundamentales de la OIT	Aplicación de los acuerdos medioambientales multilaterales
		Aplicación del Protocolo de Kioto y del Acuerdo de París sobre el clima
		Fomento de la biodiversidad
		Fomento de la silvicultura sostenible
		Uso sostenible de los recursos marinos

Fuente: representación propia basada en el texto del ALC entre la UE y Vietnam, véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:186:FULL&from=EN#page=132> (consultado por última vez: 5.12.2020).

La tabla 1 resume los aspectos más importantes de las normas de sostenibilidad utilizando el ejemplo del ALC entre la UE y Vietnam, que entró en vigor en 2020. Queda claro que los capítulos de sostenibilidad de los actuales acuerdos comerciales europeos obligan a las partes contratantes a conservar las leyes nacionales que regulan el medio ambiente y los derechos laborales, así como a aplicar los acuerdos multilate-

rales sobre esta materia. También contienen una serie de disposiciones detalladas sobre política medioambiental. Llama la atención que estas normas sean, en su mayoría, jurídicamente vinculantes.¹⁷

Los capítulos de sostenibilidad de los acuerdos comerciales de la UE también contienen un gran número de obligaciones procedimentales. Por ejemplo, el capítulo de sostenibilidad del ALC entre la UE y Vietnam incluye compromisos para la aplicación del principio de precaución, la transparencia en la introducción de nuevas normas medioambientales y laborales, la revisión del impacto del acuerdo sobre la sostenibilidad, así como el diálogo y la cooperación entre las partes con la participación de los agentes sociales de ambos países.

A menudo se argumenta que el planteamiento de la UE, a diferencia de los EE.UU., para integrar los aspectos de sostenibilidad es menos eficaz en para el cumplimiento de las normas medioambientales y laborales. En este contexto, se observa que los EE.UU. hace que las cláusulas medioambientales y laborales sean sancionables a través del procedimiento normal de resolución de conflictos. En cambio, la UE sólo se basaría en la cooperación y el diálogo para promover la aplicación de las normas (Postnikov/Bastiaens, 2014).¹⁸ Un examen más detallado de los mecanismos institucionales revela que los acuerdos de la UE prevén una serie de procedimientos estrictos para la aplicación de las normas. Además de un Comité de Comercio y Medio Ambiente, en el que se sientan representantes de los gobiernos de ambas partes, deben crearse órganos consultivos nacionales que asesoren sobre la aplicación del capítulo de sostenibilidad. En estos órganos consultivos nacionales participan representantes de organizaciones empresariales, laborales y medioambientales independientes.

Por ello, los capítulos de sostenibilidad de los acuerdos de la UE no dependen únicamente de la cooperación de los gobiernos, sino que pueden utilizarse para movilizar a la sociedad civil de los países socios en la aplicación de las normas medioambientales y laborales. En caso de controversia sobre la interpretación o aplicación de las cláusulas de sostenibilidad, las partes contratantes podrán proceder con consultas intergubernamentales. Si no se llega a un acuerdo amistoso, una de las partes puede convocar a un grupo de expertos para que investigue la posible infracción y presente un informe independiente, que –como en el caso del Acuerdo entre la UE y Vietnam– se publica y se convierte en la base de nuevas consultas gubernamentales.

¿Es este mecanismo de aplicación en los acuerdos de la UE menos eficaz que el de los acuerdos de los EE.UU.? Este último ofrece naturalmente una espada más afilada, ya que en caso de violación de las cláusulas laborales o medioambientales se puede suspender todo el acuerdo y, por tanto, el país socio no podrá ya por ejemplo exportar sobre la base de los aranceles más bajos. Pero existe el peligro de que esta espada esté demasiado afilada para usarla realmente. Hasta ahora, el procedimiento de resolución de conflictos de un acuerdo estadounidense sólo se ha invocado en un caso y fue para hacer cumplir una cláusula laboral. En este caso, los EE.UU., como parte demandante, perdió.¹⁹ Además, este instrumento puramente sancionador no es muy adecuado para promover ajustes políticos a largo plazo en los países socios. En este contexto, no es de extrañar que los acuerdos de los EE.UU. contengan también muchos de los procedimientos de cooperación y basados en el diálogo que tradicionalmente se encuentran en los acuerdos de la UE.

El capítulo anterior ha demostrado que las cláusulas laborales y medioambientales de los acuerdos comerciales pueden contribuir a mejorar la situación social y medioambiental de los países socios y que ello no va a expensas de los efectos comerciales positivos de estos acuerdos. Sin embargo, los acuerdos comerciales no deben considerarse un remedio universal para mejorar las condiciones medioambientales y laborales en los países en vías de desarrollo. Por ello existe también un conjunto de investigaciones basadas en casos sobre los desafíos de fomentar el desarrollo sostenible en los países socios (Marx et al., 2016). Los procesos de transformación ambiental y social son a largo plazo y los capítulos de sostenibilidad de los acuerdos comerciales son sólo un componente de una estrategia global. El efecto de los capítulos de sostenibilidad depende de una estrategia a largo plazo que también se basa en la cooperación y el diálogo. La participación y la presión de la sociedad civil en la UE y en los países socios son tan importantes como el fomento de las normas medioambientales y laborales en estos países mediante apoyo técnico y financiero (Harrison et al., 2019; Van Den Putte/Orbie, 2015). Los capítulos de sostenibilidad de los acuerdos comerciales pueden proporcionar un marco jurídicamente vinculante para estos diálogos políticos, así como medidas de apoyo a largo plazo. Por lo tanto, son un componente importante de un sistema de comercio internacional basado en normas y diseñado para ser coherente (con los sistemas internacionales de medio ambiente y trabajo).²⁰

4.4 Resumen y perspectivas

El acuerdo negociado entre la UE y los países del MERCOSUR es actualmente objeto de críticas: Las cláusulas medioambientales contenidas en él fueron insuficientes para impedir que Brasil destruyera por la fuerza la selva tropical. Ante estas críticas, hay que tener en cuenta que este acuerdo abre la posibilidad de vincular a Brasil al Acuerdo de París sobre el cambio climático e impedir su salida. La UE está liderando el camino a nivel internacional por comprometerse a aplicar el Acuerdo de París en sus acuerdos comerciales. El tratado también incluye cláusulas de gestión forestal sostenible que deben ayudar a evitar la tala ilegal. Independientemente de la integración de los aspectos de sostenibilidad en el acuerdo de la UE con los países del MERCOSUR, la pregunta sería si realmente puede esperarse que un acuerdo comercial cambie a corto plazo la política de tala y quema que lleva a cabo Brasil desde hace tiempo. Seguramente el esperado acuerdo no ha tenido ninguna repercusión hasta ahora. Pero, ¿se puede esperar un éxito de la política comercial donde la política medioambiental y climática han fracasado? Los críticos exigen que las cláusulas de sostenibilidad del acuerdo UE-MERCOSUR sean sancionadas, como ocurre con los acuerdos de los EE.UU. A la vista de los resultados de la investigación presentada en esta publicación y de la práctica política, en la que este riguroso instrumento sancionador apenas se utiliza o no se utiliza en absoluto, cabe dudar de que la sanción tenga éxito a la hora de promover cambios políticos duraderos en un país como Brasil.

Los acuerdos comerciales con cláusulas medioambientales y laborales amplias y vinculantes pueden ser un componente importante de la política internacional de sostenibilidad. Sin embargo, su eficacia inmediata no está en absoluto garantizada y los cambios hacia una mayor sostenibilidad requieren una estrategia a largo plazo y medidas de apoyo. El compromiso de cooperación y diálogo constantes, tal como se establece en los acuerdos comerciales de la UE, puede respaldar dicha estrategia. Los acuerdos comerciales de la UE pueden convertirse en una valiosa plataforma de

comunicación para los procesos de cambio en el desarrollo sostenible. Estos procesos de cambio deben incentivarse mediante cooperación técnica y financiera, a la vez que se deben reforzar los mecanismos de control. Las propuestas de la Comisión Europea de reforzar el papel de los agentes sociales en la aplicación de los tratados y de crear el puesto de *Director de Cumplimiento de Comercio* es, sin duda, un paso en la dirección correcta. Sin embargo, también debe quedar claro que estos cambios necesitan mucho tiempo.

-
- 10 Véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN> (consultado por última vez: 5.12.2020).
 - 11 Apoyándose en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus diecisiete objetivos, la sostenibilidad goza de una amplia comprensión. Además de los aspectos económicos, ecológicos y sociales, los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho también se entienden como parte de la sostenibilidad.
 - 12 El SPG+ de la UE concede a los países en vías de desarrollo un mejor acceso al mercado que el SPG «ordinario» si los países admisibles aplican los 27 convenios internacionales sobre la protección de los derechos humanos y laborales, así como las normas medioambientales y la buena gobernanza.
 - 13 Algunos ejemplos son las normas para la protección de las especies en peligro de extinción o los recursos genéticos y los conocimientos ecológicos tradicionales (Morin/Jinnah, 2018).
 - 14 Véase el texto detallado sobre la relación entre el comercio y el clima en el capítulo 3 de este libro.
 - 15 Véase https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153880.PDF (consultado por última vez: 5.12.2020).
 - 16 El grado de institucionalización de las cláusulas medioambientales y laborales en los ALC retoma el concepto político-social de la legalización. La legalización mide el grado de compromiso, delegación y precisión de las normas, regímenes u organizaciones internacionales (Abbott et al., 2000). Aplicado a los aspectos de sostenibilidad en los acuerdos comerciales, el compromiso es el grado de obligatoriedad jurídica de las puras declaraciones de buenas intenciones hasta la posibilidad de imponer sanciones, la delegación mide el grado de participación de terceros, como las organizaciones no gubernamentales, en el control y la aplicación de las normas y la precisión mide la exactitud de la redacción de las cláusulas de sostenibilidad (Lechner, 2016).
 - 17 La palabra «shall» (deberá), que implica un alto compromiso de aplicación por las partes contratantes, aparece más de setenta veces en el capítulo de sostenibilidad del ALC de diez páginas celebrado entre la UE y Vietnam.
 - 18 Una de las excepciones es el Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y el CARIFORUM, que hace que las normas de sostenibilidad sean demandables en el marco del procedimiento de solución de diferencias.
 - 19 *U.S. loses to Guatemala in first-ever FTA labor dispute settlement case, Inside US Trade*, 20.6.2017, en: <https://insidetrade.com/daily-news/sources-us-loses-guatemala-first-ever-fta-labor-dispute-settlement-case>, (consultado por última vez: 5.12.2020).
 - 20 Véase en el segundo capítulo de este libro el análisis de un sistema de comercio basado en reglas.

Bibliografía

- A** **Abbott, K. W.; Keohane, R. O.; Moravcsik, Andrew; Slaughter, A.-M.; Snidal, D. (2000):** The Concept of Legalization, en: *International Organization* 54 (3), pp. 401–419.
- Aichele, R.; Felbermayr; G.; Heiland, I. (2016):** Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP Revised, Ifo Working Paper N.º 219.
- Alcalá, F.; Ciccone, A. (2004):** Trade and Productivity, en: *Quarterly Journal of Economics*, 119 (2), pp. 613–646.
- Anderson, J.; Larch, M.; Yotov, Y. (2015):** Growth and trade with frictions: A structural estimation framework, NBER Working Paper N.º 21377.
- Antràs, P. (2020):** De-Globalisation? Global Value Chains in the Post-COVID-19 Age, Harvard University, Discussion Paper.
- Antràs, P.; de Gortari, A.; Itskhoki, O. (2017):** Globalization, Inequality and Welfare, en: *Journal of International Economics* 108 (C), pp. 387–412.
- Atkin, D.; Faber, B.; Gonzalez-Navarro, M. (2018):** Retail Globalization and Household Welfare: Evidence from Mexico, en: *Journal of Political Economy* 126 (1), pp. 1–73.
- Autor, D.; Dorn, D.; Hanson, G. (2013):** The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States, en: *American Economic Review* 103 (6), pp. 2121–2168.
- B** **Baghdadi, L.; Martinez-Zarzoso, I.; Zitouna, H. (2013):** Are RTA agreements with environmental provisions reducing emissions?, en: *Journal of International Economics* 90 (2), pp. 378–390.
- Baier, S. L.; Bergstrand, J. H.; Feng, M. (2014):** Economic integration agreements and the margins of international trade, en: *Journal of International Economics* 93 (2), pp. 339–350.
- Bannister, G.; Thugge, K. (2001):** International Trade and Poverty Alleviation, IMF Working Paper 01/54.
- Bartels, L. (2013):** Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements, en: *Legal Issues of Economic Integration*, pp. 297–313.
- Bastiaens, I.; Postnikov, E. (2017):** Greening up: the effects of environmental standards in EU and US trade agreements, en: *Environmental Politics* 26 (5), pp. 847–869.

Bättig, M. B.; Bernauer, T. (2009): National Institutions and Global Public Goods: Are Democracies More Cooperative in Climate Change Policy?, en: *International Organization* 63 (2), pp. 281–308.

Bechtel, M. M.; Bernauer, T.; Meyer, R. (2012): The green side of protectionism: Environmental concerns and three facets of trade policy preferences, en: *Review of International Political Economy* 19 (5), pp. 837–866.

Berger, A.; Brandi, C.; Morin, J.-F.; Schwab, J. (2020): The trade effects of environmental provisions in preferential trade agreements, en: Beverelli, C.; Kurz, J.; Raess, D. (Ed.): *International Trade, Investment, and the Sustainable Development Goals* (pp. 111–139). Cambridge: Cambridge University Press.

Bernauer, T.; Nguyen, Q. (2015): Free Trade and/or Environmental Protection?, en: *Global Environmental Politics* 15 (4), pp. 105–129.

Bhagwati, J. N.; Hudec, R. E. (Eds.) (1996): Fair trade and harmonization: Prerequisites for free trade? Volume 1 of economic analysis. Cambridge, MA: MIT Press.

Blinder, A. S. (2019): The Free-Trade Paradox. The Bad Politics of a Good Idea, en: *Foreign Affairs* 98 (1), pp. 119–128.

Bloom, N.; Draca, M.; Van Reenen, J. (2016): Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT and Productivity, en: *Review of Economic Studies* 83 (1), pp. 87–117.

Blümer, D.; Morin, J.-F.; Brandi, C.; Berger, A. (2020): Environmental provisions in trade agreements: defending regulatory space or pursuing offensive interests?, en: *Environmental Politics* 29 (5), pp. 866–889.

Brandi, C.; Blümer, D.; Morin, J.-F. (2019): When Do International Treaties Matter for Domestic Environmental Legislation?, en: *Global Environmental Politics* 19 (4), pp. 14–44.

Brandi, C.; Schwab, J.; Berger, A.; Morin, J.-F. (2020): Do environmental provisions in trade agreements make exports from developing countries greener?, en: *World Development* 129, 104899.

Brown, D.; Deardorff, A.; Stern, R. (2004): The Effects of Multinational Production on Wages and Working Conditions in Developing Countries, in: R. Baldwin & L. Alan Winters (Ed.): *Challenges to Globalization: Analyzing the Economics*, Chicago, UCP, pp. 279–329

Busse, M.; Grossmann, H. (2003): Handelsbezogene Aspekte sozialer Mindeststandards, en: *Wirtschaftsdienst* 83 (2), pp. 125–129.

C **Caliendo, L.; Feenstra, R.; Romalis, J.; Taylor, A. M. (2015):** Tariff Reductions, Entry, and Welfare: Theory and Evidence for the Last Two Decades, NBER Working Paper N.º 21768.

Carrère, C.; Olarreaga, M.; Raess, D. (2020): Labor Clauses in Trade Agreements: Hidden Protectionism?

Cernicky, J.; Hartlieb, A. (2020): CO2-Grenzausgleich: Steuer oder Zoll für das Klima?, Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen & Argumente, N.º 415/2020, Berlín.

Chin, G. T. (2016): Asian Infrastructure Investment Bank: Governance Innovation and Prospects, en: *Global Governance* 22, pp. 11–25.

D Dieter, H. (2005): Die Zukunft der Globalisierung. Zwischen Krise und Neugestaltung, Baden-Baden: Nomos-Verlag.

Dieter, H.(2016): Deutschland in der Weltwirtschaft. Ein Modell mit Zukunft? 2ª ed. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Dollar, D.; Kraay, A. (2002): Growth is Good for the Poor, en: *Journal of Economic Growth* 7, pp. 195–225.

Dür, A.; Baccini, L.; Elsig, M. (2014): The design of international trade agreements: Introducing a new dataset, en: *The Review of International Organizations* 9 (3), pp. 353–375.

Dür, A.; Elsig, M. (2015): Trade Cooperation: The Purpose, Design and Effects of Preferential Trade Agreements. Cambridge: Cambridge University Press.

Durlauf, S.; Johnson, P.; Temple, J. (2005): Growth econometrics, en: P. Aghion; S. N. Durlauf (Ed.): *Handbook of Economic Growth*, Volume 1A, North-Holland, pp. 555–677.

E Eckermann, F. (2020): Die Umweltwirtschaft in Deutschland. Entwicklung, Struktur und internationale Wettbewerbsfähigkeit, edición actualizada 2019, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

Esty, D. C. (2001): Bridging the Trade-Environment Divide, en: *Journal of Economic Perspectives* 15 (3), pp. 113–130.

F Fajgelbaum, P. D.; Khandelwal, A. K. (2016): Measuring the Unequal Gains from Trade, en: *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 1113–1180.

Feenstra, R.; Weinstein, D. (2017): Globalization, Markups, and US Welfare, en: *Journal of Political Economy* 125 (4), pp. 1040–1074.

Feyrer, J.; Sacerdote, B.; Stern, A. D. (2007): Did the Rust Belt Become Shiny? A Study of Cities and Counties That Lost Steel and Auto Jobs in the 1980s, en: *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, pp. 41–102.

FMI (Fondo Monetario Internacional); Grupo del Banco Mundial; Organización Mundial del Comercio (edit.) (2017): Making Trade an Engine of Growth for All, Washington, DC.

Frankel, J.; Romer, D. (1999): Does Trade Cause Growth?, en: American Economic Review 89 (3), pp. 379–399.

FS-UNEP; BloombergNEF (2020): Global Trends in Renewable Energy Investment 2020, en: https://www.fs-unep-centre.org/wp-content/uploads/2020/06/GTR_2020.pdf (consultado por última vez: 8.11.2020).

- G Gerhardt, P. (2020):** Bilderstürmer gegen Regierungschefin, <https://www.tageschau.de/ausland/bangladesh-islamismus-101.html> (consultado por última vez: 9.12.2020).

Graham, E. (2000): Fighting the wrong enemy: Antiglobal activists and multi-national enterprises, Washington, DC: Institute for International Economics.

- H Harms, P. (2016):** International Macroeconomics. 2ª ed. Tubinga: Mohr-Siebeck.

Harrison, A. (2006): Globalization and Poverty, NBER Working Paper N.º 12347.

Harrison, J.; Barbu, M.; Campling, L.; Richardson, B.; Smith, A. (2019): Governing Labour Standards through Free Trade Agreements: Limits of the European Union's Trade and Sustainable Development Chapters, en: JCMS: Journal of Common Market Studies 57 (2), pp. 260–277.

Helleiner, E. (2002): Economic Nationalism as a Challenge to Economic Liberalism? Lessons from the 19th Century, en: International Studies Quarterly 46 (3), pp. 307–329.

Helpman, E. (2016): Globalization and Wage Inequality, NBER Working Paper N.º 22944.

Hübl, L.; Schepers, W. (1983): Strukturwandel und Strukturpolitik, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

- I ILO – International Labour Office (Ed.) (2018):** World Employment and Social Outlook: Greening with Jobs, Ginebra.

International Labour Organization (2016): Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Provisions. Ginebra: International Labour Organization.

International Labour Organization; International Institute for Labour Studies (2013): Social Dimensions of Free Trade Agreements. Ginebra: International Labour Office.

- J Jinnah, S.; Lindsay, A. (2016):** Diffusion Through Issue Linkage: Environmental Norms in US Trade Agreements, en: Global Environmental Politics 16 (3), pp. 41–61.

Jung, B.; Kohler, W. (2017): Wie vorteilhaft ist internationaler Handel? Ein neuer Ansatz zur Vermessung der Gewinne, en: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 18 (1), pp. 32–55.

- K Kamata, I. (2016):** Labor Clauses in Regional Trade Agreements and Effects on Labor Conditions: An Empirical Analysis (IDE Discussion Paper N.º 609).
- Kanemoto, K.; Moran, D.; Lenzen, M.; Geschke, A. (2014):** International trade undermines national emission reduction targets: New evidence from air pollution, en: *Global Environmental Change* 24 (1), pp. 52–59.
- Kim, M. (2012):** Ex Ante Due Diligence: Formation of PTAs and Protection of Labor Rights, en: *International Studies Quarterly* 56 (4), pp. 704–719.
- Klodt, H.; Schmidt, K.-D.; Boss, A.; Busch, A.; Rosenschon, A.; Suhr, W. (1989):** *Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand*, Tubinga, Mohr.
- Kolev, G. (2020a):** Emission Targets, Comparative Advantage and Trade: A New Reading of David Ricardo, Working Paper, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2020: Gender Economics, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics, Kiel, Hamburg, en: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/224646/1/vfs-2020-pid-40520.pdf> (consultado por última vez: 13.11.20).
- Kolev, G. (2020b):** Handelspolitik der EU transparent und strategisch aufstellen, IW-Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH, Colonia.
- Kolev, G.; Kube, R.; Schaefer, T.; Stolle, L. (2020):** Carbon Border Adjustment – Motivation, Ausgestaltung und wirtschaftliche Implikationen eines CO2-Grenzausgleichs in der EU, IW-Policy Paper, Colonia, en publicación.
- Krugman, P. (1997):** What Should Trade Negotiators Negotiate About?, en: *Journal of Economic Literature* 35 (1), pp. 113–120.
- Krugman, P.; Obstfeld, M.; Melitz, M. (2019):** *Internationale Wirtschaft. Theorie und Politik der Außenwirtschaft*, 11ª ed., Munich, Pearson.
- L Lavenex, S.; Schimmelfennig, F. (2009):** EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics, en: *Journal of European Public Policy* 16 (6), pp. 791–812.
- Leary, V. A. (1997):** The WTO and the social clause: Post-Singapore, en: *European Journal of International Law* 8 (1), pp. 118–122.
- Lechner, L. (2016):** The domestic battle over the design of non-trade issues in preferential trade agreements, en: *Review of International Political Economy* 23 (5), pp. 840–871.
- Lechner, L. (2019):** The Trend to More and Stricter Non-Trade Issues in Preferential Trade Agreements, en: Spilker, G.; Elsig, M.; Hahn, M. (Ed.): *The Shifting Landscape of Global Trade Governance: World Trade Forum* (pp. 233–252). Cambridge: Cambridge University Press.

- M Magyari, I. (2017):** Firm Reorganization, Chinese Imports, and US Manufacturing Employment, Working Paper, Columbia University.
- Mankiw, N.; Taylor, M. (2018):** Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 7ª ed., Stuttgart, Schäffer-Poeschel.
- Manners, I. (2002):** Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, en: JCMS: Journal of Common Market Studies 40 (2), pp. 235–258.
- Martínez-Zarzoso, I.; Oueslati, W. (2016):** Are Deep and Comprehensive Regional Trade Agreements helping to Reduce Air Pollution? (CEGE Discussion Papers).
- Marx, A.; Lein, B.; Brando, N. (2016):** The Protection of Labour Rights in Trade Agreements: The Case of the EU-Colombia Agreement, en: Journal of World Trade 50, pp. 587–610.
- Matthes, J. (2013):** Auf der schwierigen Suche nach dem Königsweg, en: Wirtschaftsdienst 93 (4), pp. 221–225.
- Mattoo, A.; Mulabdic, A.; Ruta, M. (2017):** Trade Creation and Trade Diversion, en: Deep Agreements. Washington: World Bank Policy Research Working Paper, 8206.
- Mattoo, A.; Rocha, N.; Ruta, M. (2020):** Handbook of Deep Trade Agreements. Washington: World Bank.
- Meiritz, (2020):** Versprochen und gebrochen: Die düstere Handelsbilanz von Donald Trump, en: Handelsblatt, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/usa-versprochen-und-gebrochen-die-duestere-handelsbilanz-von-donald-trump/26066162.html?ticket=ST-7318627-Pz0ykfnbBYwBXBDdmPAN-ap4> (consultado por última vez: 1.12.2020).
- MFAT – New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (2020):** Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability (ACCTS) negotiations, en: <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/climate/agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-accts-negotiations/> (consultado por última vez: 8.11.2020).
- Morin, J.-F.; Brandi, C.; Berger, A. (2019):** The multilateralization of PTAs' environmental clauses: Scenarios for the future?, en: Elsig, M.; Hahn, M.; Spilker, G. (Ed.): The shifting landscape of global trade governance: World Trade Forum (pp. 207–232). Cambridge: Cambridge University Press.
- Morin, J.-F.; Dür, A.; Lechner, L. (2018):** Mapping the Trade and Environment Nexus: Insights from a New Data Set, en: Global Environmental Politics 18 (1), pp. 122–139.
- Morin, J.-F.; Jinnah, S. (2018):** The untapped potential of preferential trade agreements for climate governance, en: Environmental Politics 27 (3), pp. 541–565.

Morin, J.-F.; Dür, A.; Lechner, L. (2018): Mapping the Trade and Environment Nexus: Insights from a New Data Set, en: *Global Environmental Politics* 18 (1), pp. 122–139.

N Nye, J. V. (1991): The Myth of Free-Trade Britain and Fortress France: Tariffs and Trade in the Nineteenth Century, en: *The Journal of Economic History* 51 (1), pp. 23–46.

O OECD (2015): The Carbon Footprint of Global Trade: Tackling Emissions from International Freight Transport, *International Transport Forum*, en: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/cop-pdf-06.pdf> (consultado por última vez: 7.9.2020).

OECD (2009): *Trading Out of Poverty: How Aid for Trade Can Help*, París.

P Pavcnik, N. (2002): Trade Liberalization, Exit, and Productivity Improvements: Evidence from Chilean Plants, en: *Review of Economic Studies* 69 (1), pp. 245–276.

Pavcnik, N. (2017): The Impact of Trade on Inequality in Developing Countries, NBER Working Paper N.º 23878.

Peters, G. P.; Minx, J. C.; Weber, C. L.; Edenhofer, O. (2011): Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008, en: *Proceedings of the National Academy of Sciences* 108 (21), pp. 8903–8908.

Pies, I. (2013): Sind hohe Standards immer gut? Eine wirtschaftsethische Perspektive, en: *Wirtschaftsdienst* 93 (4), pp. 125–229.

Poole, W. (2004): Free Trade: Why Are Economists and Noneconomists So Far Apart, en: *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 86 (5), pp. 1–6.

Postnikov, E.; Bastiaens, I. (2014): Does dialogue work? The effectiveness of labor standards in EU preferential trade agreements, en: *Journal of European Public Policy* 21 (6), pp. 923–940.

Postnikov, E.; Bastiaens, I. (2020): Social protectionist bias: The domestic politics of North-South trade agreements, en: *The British Journal of Politics and International Relations* 22 (2), pp. 347–366.

R Raess, D. (2018): Labour (and environmental) provisions in FTAs: What do they do? Report for the Workshop on The future of sustainable development chapters in EU free trade agreements, European Parliament, 19.6.2018.

Raess, D.; Sari, D. (2020): Labor Market Regulations, en: Mattoo, A.; Rocha, N.; Ruta, M. (Edit.): *Handbook of Deep Trade Agreements* (pp. 583–590). Washington, D. C.: The World Bank.

Ricardo, D. (1821): *On the Principles of Political Economy and Taxation*, 3ª edición, reimpresión de 2011, Batoche Books, Kitchener.

S **Sauernheimer, K. (2015):** Ist Deutschland der Eurogewinner?, en: Ifo Schnelldienst 68 (15), pp. 6–9.

Schäuble, W. (2020): «Wir müssen den Schock der Pandemie nutzen», entrevista en: DIE WELT, <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus219858454/Wolfgang-Schaeuble-Wir-muessen-den-Schock-der-Pandemie-nutzen.html>, (consultado por última vez: 13.11.2020).

Scherrer, C. (2013): Weltweiter Schutz vor Überausbeutung: Handelsverträge nutzen?, en: Wirtschaftsdienst 93 (4), pp. 215–218.

Schröder, C. (2018): Kaufkraft: Mit einer Stunde Arbeit deutlich mehr im Einkaufskorb als früher, IW-Kurzbericht 47/2018.

Shapiro, J.(2020): The Environmental Bias of Trade Policy, NBER Working Paper, N.º 26845, en: <https://www.nber.org/papers/w26845> (consultado por última vez: 30.10.2020).

Sharma, R. (2016): The Rise and Fall of Nations. Forces of Change in a Post-Crisis World. New York, Londres: W. W. Norton.

Stearns, P. (2001): The encyclopedia of world history: ancient, medieval, and modern, chronologically arranged, 6a Edición, Boston, Houghton Mifflin.

Stern, David I. (2004): Environmental Kuznets Curve, en: Encyclopedia of Energy, pp. 517–525.

T **Tamiotti, L. et al. (2009):** Trade and Climate Change, A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization, Ginebra.

Trefler, D. (2004): The Long and Short of the Canada-U. S. Free Trade Agreement, en: American Economic Review 94 (4), pp. 870–895.

Trentmann, F. (2008): Free Trade Nation. Commerce, Consumption, and Civil Society in Modern Britain. Oxford: Oxford University Press.

Trentmann, F. (1998): Political culture and political economy: interest, ideology and free trade, en: Review of International Political Economy 5 (2), pp. 217–251.

V **Van Den Putte, L.; Orbie, J. (2015):** EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions, en: International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 31 (3), pp. 263–283.

W **World Bank (2020a):** World Development Indicators, en: <https://data.worldbank.org/> (consultado por última vez: 8.11.2020).

World Bank (2020b): State and Trends of Carbon Pricing 2020, en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33809> (consultado por última vez: 8.11.2020).

- Wiebe, K. S.; Yamano, N. (2016):** Estimating CO2 Emissions Embodied in Final Demand and Trade Using the OECD ICIO 2015: Methodology and Results, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, N.º 2016/05, Paris.
- Winham, G. R. (2014):** The Evolution of the Global Trade Regime, en: Ravenhill, John (Edit.): Global Political Economy. 4ª Edición. Oxford: Oxford University Press, pp. 109–138.
- Wohlmann, M.; Rebggiani, L. (2020):** Fluch und Segen globaler Wertschöpfungsketten, Streiflicht VWL N.º 1, FOM Hochschule, Essen.
- World Bank (Edit.) (2002):** Globalization, growth, and poverty: building an inclusive world economy, World Bank policy research report, Washington, DC.
- World Bank Group; World Trade Organization (Edit.) (2015):** The Role of Trade in Ending Poverty, World Trade Organization, Ginebra.
- World Bank Group; World Trade Organization (Edit.) (2018):** Trade and Poverty Reduction: New Evidence of Impacts in Developing Countries, World Trade Organization, Ginebra.
- WTO (2020a):** Environmental Goods Agreement, en: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/ega_e.htm (consultado por última vez: 8.11.2020).
- WTO (2020b):** The Committee on Trade and Environment, en: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm (consultado por última vez: 8.11.2020).
- WTO (2020c):** Short Answers to Big Questions on the WTO and the Environment, en: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/envirqapublication_e.pdf (consultado por última vez: 8.11.2020).
- WTO (2020d):** Members discuss how WTO can support efforts to create a circular economy, tackle plastic pollution, en: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/envir_03jul20_e.htm (consultado por última vez: 8.11.2020).
- Y Young, G. (2001):** Rome's Eastern Trade: International Commerce and Imperial Policy, 31 BC – AD 305, London, Routledge.
- Z Zhou, L.; Tian, X.; Zhou, Z. (2017):** The effects of environmental provisions in RTAs on PM2.5 air pollution, en: Applied Economics 49 (27), pp. 2630–2641.

Autoras y autores

Dr. Axel Berger

Instituto Alemán de Desarrollo, Bonn

Dr. Jan Cernicky

Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin

Prof. Heribert Dieter

The University of Hong Kong und Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Profesora Galina Kolev

Instituto de Economía Alemana, Colonia


Prof. Luca Rebeggiani

Universidad de FOM en Bonn

Persona de contacto en la Konrad-Adenauer-Stiftung

Dr. Jan Cernicky

Economía e innovación
Análisis y asesoramiento
jan.cernicky@kas.de



Con esta publicación, la Konrad-Adenauer-Stiftung, con su orientación hacia la economía social de mercado, quiere contribuir a la objetivación del debate sobre el tema de la «globalización». Se utilizan datos sólidos para debatir las cuestiones del crecimiento económico, la equidad y el cambio climático en relación con la globalización. Las autoras y los autores se oponen principalmente a la argumentación de que las ganancias del comercio sólo surgen cuando se le quita algo a alguien del otro lado.

Por el contrario, demuestran que el libre comercio regido por normas refuerza la prosperidad de todos los grupos de población en todos los países involucrados y, al mismo tiempo, aumenta la seguridad y salud en el trabajo, especialmente en los países en vías de desarrollo. El libre comercio, con respecto a la mitigación del cambio climático, es de la misma manera parte de la solución y del problema.