

El comercio, el empleo y la crisis: ¡ya es hora de replantearse cómo debe ser el comercio!

Esther Busser

El comercio ha sido uno de los principales canales de transmisión de la crisis financiera y económica a los países en desarrollo, donde se han perdido muchos empleos en el sector de la exportación. Esto se ha debido en gran medida a la disminución de la demanda de mercancías en las economías industrializadas, así como a las dificultades de acceso al crédito para la financiación de las exportaciones.

A escala internacional, han sido múltiples los llamamientos contra el proteccionismo. Estos llamamientos se han formulado en el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, en declaraciones del Grupo de los G-20 y en intervenciones de gobiernos en organizaciones como la OMC y la OCDE. A pesar de los mismos y de la percepción común de que el cierre de mercados tendría efectos negativos y conllevaría el riesgo de ahondar en la crisis, algunos países han recurrido a medidas proteccionistas. Los debates sobre el comercio y la crisis se han centrado principalmente en si los países han recurrido a medidas proteccionistas, y en la naturaleza de dichas medidas y sus repercusiones. No obstante, estos debates sólo reflejan un aspecto del panorama general respecto del papel que desempeña el comercio en la crisis. No abordan el papel del comercio en la promoción de una recuperación sostenible y en la corrección de los desequilibrios subyacentes en el comercio mundial. Así pues, cabe plantearse dos cuestiones importantes. La primera es si el modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones en algunos países y consumo alimentado por la deuda en otros que imperaba antes de iniciarse la crisis es sostenible. La segunda es si los resultados del crecimiento impulsado por las exportaciones han sido realmente beneficiosos a largo plazo para las perspectivas de desarrollo y de empleo de los países en desarrollo.

La crisis ha demostrado que la presión para la liberalización del comercio y la apertura de los mercados de los dos últimos decenios, como promovía la OMC, las principales economías y las corporaciones transnacionales, ha tenido como resultado un modelo de comercio centrado en las exportaciones

– o en el «acceso a los mercados» – que, a su vez, ha provocado una situación en la que el crecimiento de muchos países ha pasado a depender de los mercados de exportación. Como ha podido observarse durante la crisis actual, esta situación hace a los países dependientes vulnerables a las recesiones, especialmente cuando la demanda cae simultáneamente en todos los mercados, provocando pérdidas de empleo. Esto supone una diferencia fundamental respecto de la crisis financiera asiática, que se limitó a los países asiáticos y les permitió exportar para salir de la recesión, una opción que hoy por hoy no tenemos.

Algunas voces han reclamado un reequilibrio del comercio, no sólo una reducción de la vulnerabilidad a las crisis del comercio, sino, lo que es más

Algunas voces han reclamado un reequilibrio del comercio, un reequilibrio de la demanda mundial

importante, un reequilibrio de la demanda mundial. Estas voces se han dejado oír en foros diversos, incluido el G-20, el FMI, la OIT y otras organizaciones de las Naciones Unidas. Dicho reequilibrio exigiría menos dependencia en los mercados de exportación y más concentración en

la creación de mercados nacionales diversificados en todos los países, basados en el consumo y en el crecimiento impulsados por los salarios, así como en el restablecimiento de los vínculos entre salarios y productividad. Pero estos llamamientos al reequilibrio se están haciendo en un entorno en el que domina el modelo de libre comercio. El eslogan de «no proteccionismo» suele ir acompañado de la llamada a la «mayor liberalización del comercio». Mezclar los dos es problemático, especialmente cuando se trata de reequilibrar esfuerzos que exigen un replanteamiento sustancial del papel y la liberalización del comercio en la recuperación y el desarrollo sostenibles. La declaración de los países del Grupo de los G-20 en junio de 2010 en la Cumbre de Toronto instaba a «la OCDE, la OIT, el Banco Mundial y la OMC a informar de los beneficios de la liberalización del comercio para el empleo y el crecimiento durante la Cumbre de Seúl», reflejando claramente que sigue reinando la tendencia hacia la liberalización del comercio. Por otra parte, este ejercicio de reequilibrio pone en entredicho las perspectivas para los países en desarrollo de alcanzar un crecimiento a largo plazo con el libre comercio y el actual modelo de especialización. Lamentablemente, las vulnerabilidades de los países en desarrollo no se limitan a su dependencia de los mercados de exportación, sino que también incluyen la especialización en actividades de poco valor añadido en mercados altamente competitivos.

A pesar de algunos éxitos en los ámbitos de la diversificación y la industrialización, particularmente en Asia y en algunos países de América

Latina, en muchos países en desarrollo se han dado casos de especialización en un número limitado de actividades económicas de escaso valor añadido. Esta estrategia no sólo ha aumentado la dependencia de dichos países en los mercados de exportación, sino que no ha propiciado la diversificación ni ha conseguido que aumenten sustancialmente los niveles de ingresos ni las oportunidades de trabajo decente. La liberalización del comercio ha jugado un papel decisivo en este proceso. Un enfoque exclusivo en la liberalización del comercio ha obligado a los países a especializarse en productos en los que tienen la llamada ventaja competitiva, a saber, en agricultura y recursos naturales o en manufactura de escaso valor añadido e intensiva en mano de obra. Esto es un problema, puesto que la mercancía y la manufactura de escaso valor añadido (como los textiles y el vestido) se caracterizan por mercados altamente competitivos, precios bajos, pocos incrementos de la productividad y eficaces cadenas de suministros que han intensificado la competitividad y la convergencia a la baja. En otras palabras, la especialización en productos en los que los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa natural sólo deja margen a una productividad y mejoras salariales limitadas. En un contexto de estas características, la creación de empleo decente y de niveles más elevados de ingresos sigue siendo una tarea difícil y más bien desafiante. Por consiguiente, las estrategias que sólo se centran en introducirse y estancarse en los extremos más bajos de las cadenas mundiales de suministro son cuestionables y limitan las perspectivas de diversificar la economía.

Así pues, un enfoque reequilibrante debería tratar de crear trabajo decente y productivo a través de la diversificación de las economías. Esto traería consigo un aumento de la productividad en sectores como la agricultura y crearía ventaja comparativa y capacidad de producción en actividades de mayor valor añadido caracterizadas por un mayor rendimiento de la inversión y mayor potencial para aumentar la productividad. Una estrategia para el desarrollo de estas características no es sólo la clave para un empleo más productivo, salarios más elevados y condiciones de trabajo decentes, sino que también es decisiva para aumentar la demanda agregada y estimular el crecimiento de los mercados nacionales.

Es importante entender que un desarrollo y una estrategia reequilibrante como éstos sólo son posibles si los gobiernos redinamizan su función de desarrollo, crean las instituciones pertinentes, diversifican sus economías y adoptan políticas comerciales e industriales proactivas y estratégicas. El reto consiste en el reconocimiento de la importancia de estos instrumentos de política destinados a situar la diversificación, los aumentos de productividad en la agricultura, el desarrollo industrial y la transformación estructural entre

los principales objetivos del programa de políticas si se quiere crear trabajo decente y productivo. Esto sólo es posible si se replantean los acuerdos comerciales y la liberalización comercial, y se evalúan a partir de sus efectos en el desarrollo y el trabajo decente. Desafortunadamente, durante los dos o tres últimos decenios los países se han asentado en una vía de liberalización comercial que, por medio de compromisos comerciales y acuerdos de inversión, ha eliminado en gran medida dichos instrumentos y ha limitado el margen de actuación.

Dicho margen de actuación es crucial si los países que actualmente se encuentran limitados a actividades de escaso valor añadido quieren ascender en la cadena de valor, diversificar sus economías y depender más del crecimiento doméstico impulsado por los salarios. Las experiencias transmitidas por los países

La liberalización del comercio debe ser gradual, con objeto de permitir a las economías construir su capacidad productiva

industrializados y las economías emergentes prósperas han mostrado que la liberalización del comercio debe ser gradual, con objeto de permitir a las economías construir su capacidad productiva y especializarse en las actividades adecuadas. El Estado tiene un papel importante que desempeñar en la canalización de las inversiones, la protección de los mercados nacionales, el acceso a la financiación y la atracción de nuevas tecnologías. Serán necesarios diversos instrumentos de política para garantizar el desarrollo industrial, incluida la utilización estratégica y flexible de las tarifas (bajas para insumos y más elevadas para productos en los que se esté desarrollando competitividad), subsidios, ingeniería inversa, contenido de productos nacionales y otros requisitos para las inversiones e impuestos a la exportación. Muchos de estos instrumentos han sido prohibidos o están muy limitados por los actuales acuerdos comerciales.

Aunque la Ronda de Doha parece haber llegado a un punto muerto, las solicitudes de reavivarla son frecuentes y la agresiva liberalización bilateral del comercio liderada por los Estados Unidos y la Unión Europea sigue reduciendo, más que nunca, gran parte del margen de actuación restante para los países en desarrollo. De modo análogo, el margen de actuación se está reduciendo en los países en desarrollo que se encuentran en proceso de adhesión a la OMC, con espectaculares rebajas en los precios, apertura de servicios y reducción de su margen de actuación en mucho mayor grado que el de los miembros de la OMC con niveles de desarrollo comparables, lo que tiene fuertes repercusiones en sus perspectivas de desarrollo a largo plazo. Una estrategia mucho más viable sería promover la integración, diversificación y desarrollo regionales. Desgraciadamente, el impulso actual hacia la liberalización obstaculiza la aplicación de este tipo de estrategias.

Los gobiernos tendrán que pasar de un enfoque basado en el «laissez-faire» en el comercio a un papel más activo cuyo objetivo primordial sea la creación de trabajo decente y productivo a través de la industrialización y la transformación estructural. El volver a situar las políticas industriales en un lugar destacado de la acción política requiere un replanteamiento riguroso del actual modelo de libre comercio. En lugar de eliminar margen de actuación vital, un nuevo régimen comercial debería promover activamente su utilización, puesto que será necesaria cierta protección para permitir la industrialización y crear trabajo decente. Un nuevo régimen comercial de estas características es indispensable si queremos que la recuperación sostenible sea una realidad.

Esther Busser es la Directora Adjunta de la Oficina de Ginebra de la Confederación Sindical Internacional (CSI) desde febrero de 2009. Con anterioridad trabajó como asesora en política comercial para la CSI (2003-2009).