

D La reglobalización para reducir la pobreza y la desigualdad

En este capítulo se analizan los posibles efectos negativos de la fragmentación en el crecimiento, la pobreza y la desigualdad, y la forma en que la reglobalización puede ayudar a garantizar que los beneficios del comercio se distribuyan más ampliamente, tanto entre las economías como dentro de ellas. La apertura del comercio de productos agropecuarios y servicios y la elaboración de nuevas normas sobre el comercio electrónico podrían impulsar el crecimiento, reducir la pobreza y hacer que la economía mundial sea más inclusiva. La OMC puede contribuir a facilitar un sistema mundial de comercio más inclusivo actualizando las normas comerciales a nivel multilateral y colaborando con otras organizaciones internacionales para garantizar que el comercio mundial redunde en beneficio de más personas.

ÍNDICE

1. Introducción	70
2. Los efectos de la globalización en la pobreza y la desigualdad	70
3. Los efectos de la fragmentación en la pobreza y la desigualdad	74
4. Cómo hacer más inclusiva la reglobalización	80
5. Conclusiones	96

PUNTOS DESTACADOS



El comercio ha contribuido significativamente a reducir la pobreza y ha apoyado una convergencia histórica de los niveles de ingresos entre las economías. Aunque el comercio tiende a aumentar la demanda de trabajadores cualificados y a incrementar la desigualdad dentro de un país cuando no existen políticas públicas internas adecuadas, ofrece oportunidades a muchos trabajadores, mujeres y microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), contribuyendo así a una mayor inclusión.



La fragmentación constituiría una grave amenaza para los beneficios generados por el comercio, tanto en las economías desarrolladas como en las economías en desarrollo. Es probable que los hogares más pobres se vieran perjudicados por el aumento de los costos comerciales, ya que dependen en mayor medida de los bienes y servicios comerciables.



La adopción de la globalización en el marco de un sistema multilateral de comercio reforzado ofrece una vía mucho más prometedora para lograr una mayor inclusión de las personas, las empresas y las economías.



Aún hay margen para una mayor industrialización impulsada por las cadenas de valor mundiales y un mayor crecimiento encabezado por los servicios gracias a las tecnologías digitales. Esto puede verse respaldado por una reducción de los obstáculos al comercio mediante acuerdos a nivel regional y multilateral.

1. Introducción

En los últimos decenios, el comercio internacional ha contribuido a la convergencia general de los ingresos y la productividad entre países y ha ayudado a sacar de la pobreza a cientos de millones de personas. Sin embargo, no todas las economías han cosechado por igual los beneficios del crecimiento del comercio. Asimismo, ha aumentado la percepción de que el comercio genera desigualdad en las economías y deja atrás a algunas de ellas. Pero en realidad las repercusiones del comercio en la distribución, en particular sus efectos en el mercado laboral y la desigualdad, han sido muy diversas en las distintas economías (Goldberg y Larson, 2023; Pavcnik, 2017).

En este capítulo se analizan los posibles efectos negativos de la fragmentación en el crecimiento, la pobreza y la desigualdad, y la forma en que la reglobalización puede ayudar a garantizar que los beneficios del comercio se distribuyan más ampliamente, tanto entre las economías como dentro de ellas.

Es probable que la fragmentación reduzca la actividad económica general y perjudique a la mayoría de las economías al disminuir la difusión de conocimientos, aunque exista la posibilidad de que unas pocas economías puedan beneficiarse de desviar el comercio de sus actuales interlocutores comerciales. Las economías en desarrollo, en particular los países menos adelantados (PMA), podrían verse perjudicados por la fragmentación del sistema actual, que entrañaría la formación de bloques comerciales excluyentes y dificultaría el acceso a determinadas tecnologías. Estudios empíricos indican también que la fragmentación podría aumentar la desigualdad y la pobreza dentro de una misma economía, al limitar las oportunidades económicas y los recursos financieros.

En este capítulo se muestra que la OMC puede contribuir a que la próxima ola de globalización sea más inclusiva. Los compromisos vinculantes y la coordinación de las normas comerciales a nivel multilateral facilitan la inclusión de las economías en el sistema mundial de comercio. La apertura del comercio de servicios y el comercio electrónico podrían favorecer la participación en el comercio no solo de más economías, sino también de más empresas y mujeres. Intercambios comerciales más abiertos tanto en el sector agropecuario como en el de los servicios podrían impulsar el crecimiento al ofrecer más oportunidades de acceso a los mercados en esferas en las que las economías en desarrollo tienen una ventaja comparativa. La OMC ya ayuda a los países menos adelantados a crear la capacidad que necesitan para integrarse en el comercio internacional, mediante programas de desarrollo como la iniciativa de Ayuda para el Comercio y el Marco Integrado mejorado (MIM), y esta labor sigue en curso. Otras organizaciones internacionales y las políticas internas de las economías también pueden resultar de gran ayuda para que el comercio internacional sea más inclusivo.

2. Los efectos de la globalización en la pobreza y la desigualdad

La integración comercial es una poderosa herramienta para mejorar el nivel de vida. La globalización ha contribuido a un crecimiento económico sin precedentes y ha sacado de la pobreza a cientos de millones de personas. Pese a la creciente preocupación por los efectos negativos de la globalización que se perciben en el empleo y los salarios, el comercio también ha beneficiado a las economías avanzadas, por ejemplo aumentando la productividad y la innovación. No obstante, sin políticas complementarias adecuadas, la globalización puede agravar la desigualdad.

a) La globalización ha dado lugar a una convergencia de los niveles de ingresos

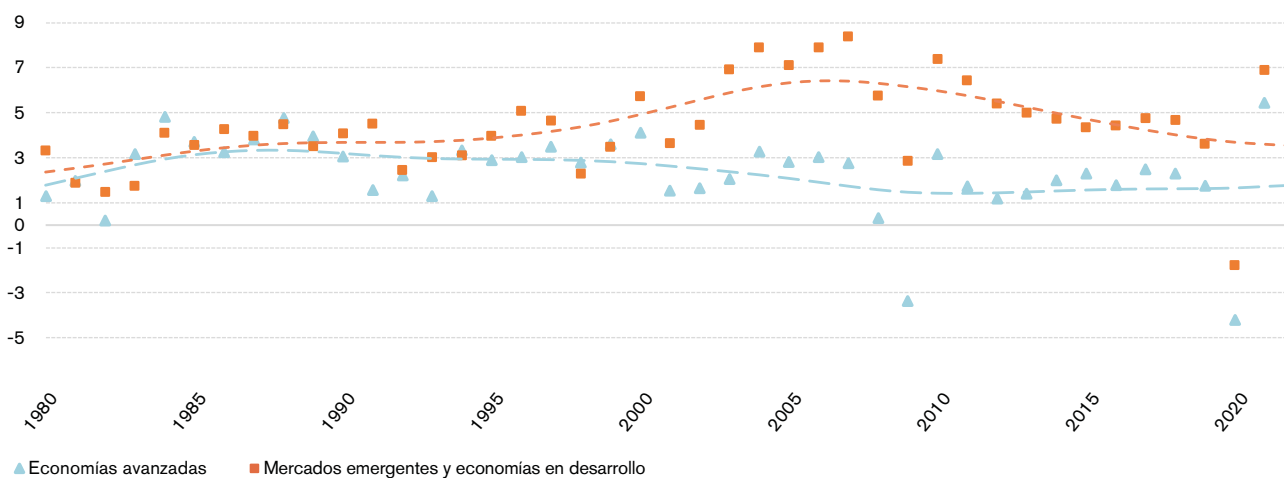
Una de las características más sobresalientes de la economía mundial durante los últimos años ha sido la importancia cada vez mayor de las economías en desarrollo (véase el gráfico D.1). A partir de mediados de la década de 1980, el crecimiento más rápido impulsado por el comercio hizo que los ingresos de muchas economías en desarrollo – y no solo de China – empezaran a converger con los de las economías de ingreso alto, lo que supuso una ruptura con 200 años de divergencia. El comercio, en particular la integración de las economías en desarrollo en las cadenas de valor mundiales (CVM) (véanse también el capítulo B y el gráfico B.7), contribuyó a la convergencia de los ingresos y la productividad entre las economías a escala mundial (Goldberg y Larson, 2023).

El fuerte aumento del comercio se vio favorecido por la reducción de los costos comerciales. La contenedorización (es decir, el transporte de carga mediante grandes contenedores) y los avances tecnológicos disminuyeron los costos de transporte y comunicación, lo que se tradujo en una mayor eficiencia. Además, en los tres últimos decenios se han reducido los aranceles y las medidas no arancelarias mediante acuerdos comerciales multilaterales, plurilaterales y regionales. El volumen del comercio mundial se multiplicó por 43 entre 1950 y 2021. El promedio de los aranceles aplicados ha pasado del 50% en la década de 1930 a cifras de un solo dígito a partir de la década de 1990, aunque en los últimos años han ido en aumento otras restricciones al comercio.¹ En 1995, con la creación de la OMC, el fortalecimiento de un régimen multilateral de comercio basado en normas proporcionó además un entorno comercial previsible que fomentó el comercio y el crecimiento.

Esta convergencia ha ido acompañada de una disminución de la desigualdad de ingresos a escala mundial. El índice mundial de Gini (una medida de la desigualdad en la que los valores más elevados indican mayor desigualdad) experimentó un rápido descenso, pasando de 70 a 60 puntos entre finales de la década de 1990 y 2018, debido

Gráfico D.1: El ritmo de convergencia económica se ha ralentizado en los últimos años

Crecimiento del PIB a precios constantes (%)



Fuente: Cálculos de los autores, realizados a partir de los datos del informe del FMI *Perspectivas de la economía mundial*.

Nota: Las líneas discontinuas representan la estimación de las respectivas tendencias atenuadas mediante la aplicación del filtro Hodrick-Prescott (HP) a las tasas de crecimiento anual.

en gran medida al fuerte crecimiento de los ingresos en los países pobres muy poblados. Sin embargo, ha aumentado la desigualdad de la riqueza a nivel mundial. Los datos del impuesto sobre la renta revelan que, desde 1995, la mitad más pobre de la población mundial registró un crecimiento anual de sus ingresos del 3% aproximadamente, pero solo le correspondió el 2% del crecimiento general de la riqueza porque partía de niveles de riqueza muy bajos. En ese mismo periodo, las clases medias de las economías de ingreso alto experimentaron un crecimiento de los ingresos ligeramente superior y concentraron el 60% del crecimiento total de la riqueza. Entre 1995 y 2021, el 38% del crecimiento total de la riqueza ha ido a parar al 1% más rico del mundo (Chancel *et al.*, 2021).

La apertura del comercio también puede contribuir a la inclusión económica (OMC, 2018a). Algunas de las economías más abiertas y dependientes del comercio, como Alemania, Letonia y los Países Bajos, son también algunas de las más igualitarias en términos de ingresos, niveles de vida y riqueza (véase el gráfico D.2). En cambio, varias economías presentan niveles de desigualdad relativamente similares a los de las menos integradas económicamente, lo que pone de relieve la importancia de aplicar políticas internas complementarias, como las políticas de redistribución y las relativas al mercado laboral, para promover un crecimiento económico inclusivo (OMC, 2017).

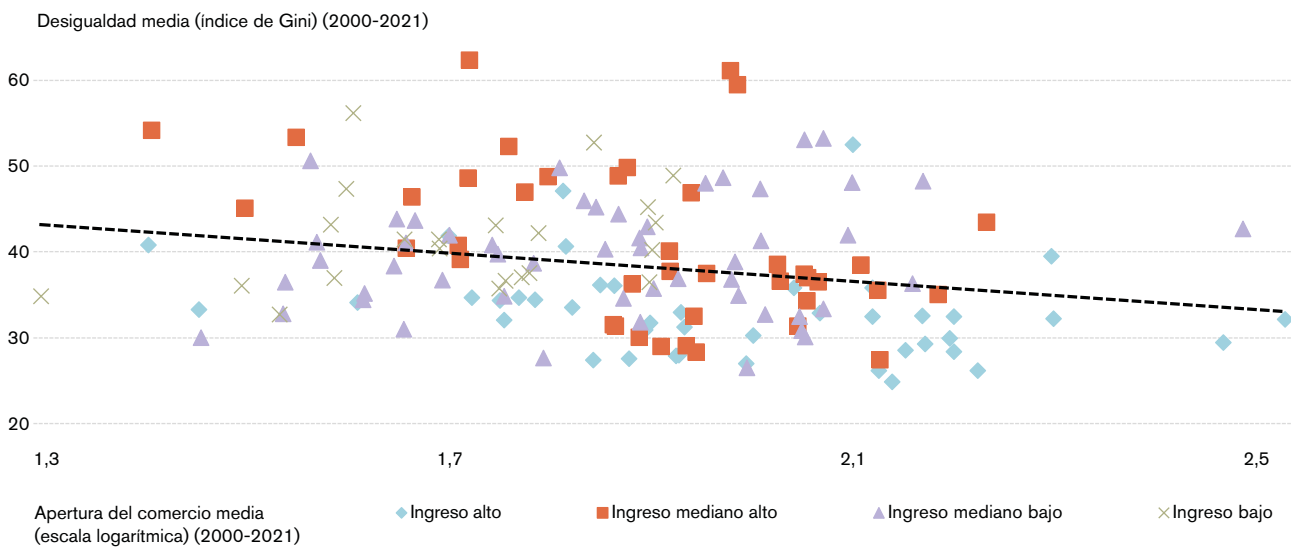
b) La globalización ha reducido drásticamente la pobreza

Entre 1981 y 2019, las economías de ingreso bajo y mediano aumentaron su participación en las

exportaciones mundiales del 19% al 29%, y redujeron la proporción de su población que subsiste con menos de 2,15 dólares EE.UU. al día del 55% al 10% (véase el gráfico D.3). El comercio contribuye a disminuir la pobreza al aumentar el crecimiento económico.² Una amplia apertura del comercio en las economías en desarrollo puede incrementar el crecimiento económico en un promedio de 1 a 1,5 puntos porcentuales (Irwin, 2019). A su vez, se ha constatado que el crecimiento económico, a través de diferentes mecanismos, genera un aumento casi paralelo de los ingresos reales de las personas en situación de pobreza (Dollar, Kleineberg y Kraay, 2016). Las personas en situación de pobreza suelen destinar un porcentaje mayor de sus ingresos a la compra de bienes comerciables, en particular alimentos y bebidas, que pueden estar sujetos a aranceles relativamente elevados (Cravino y Levchenko, 2017), por lo que si se reducen o eliminan los obstáculos al comercio es posible obtener precios al consumidor desproporcionadamente más bajos (Artuc, Porto y Rijkers, 2019; Faijgelbaum y Khandelwal, 2016).

No obstante, algunas economías no se han beneficiado tanto como otras. Por ejemplo, el crecimiento impulsado por las exportaciones ha reducido drásticamente la pobreza en Asia Oriental y varias economías de Europa Oriental, mientras que el número de personas en situación de pobreza en África Subsahariana se ha estancado desde la década de 1990. La ralentización del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza en África refleja en parte la desaceleración del crecimiento del comercio.

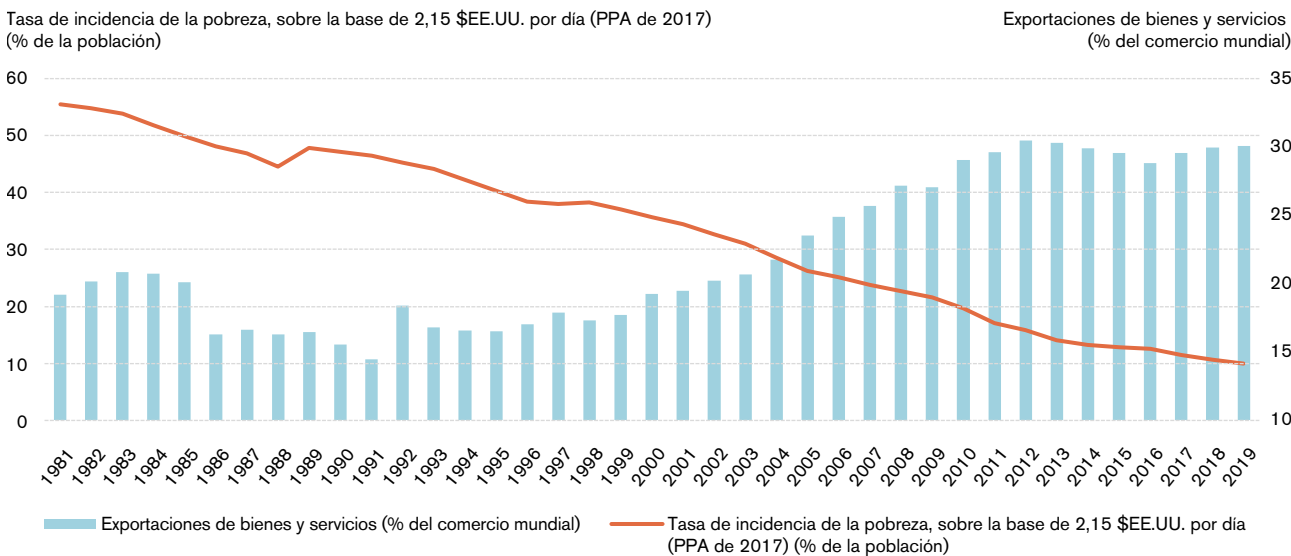
Gráfico D.2: La apertura del comercio es compatible con la inclusión económica



Fuente: Cálculos de los autores, realizados a partir de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial.

Nota: La apertura al comercio se define como el cociente entre la suma de las exportaciones y las importaciones y el producto interno bruto (PIB). El coeficiente de Gini mide en qué grado la distribución de los ingresos entre personas u hogares de una economía se desvía de una distribución perfectamente igualitaria. Un índice de Gini igual a 0 representa una igualdad absoluta, mientras que un índice igual a 100 implica una desigualdad absoluta. La apertura comercial media y los coeficientes de Gini medios corresponden al período comprendido entre 2000 y 2021 (o a un período más corto basado en los datos disponibles). La tendencia lineal se representa por la línea negra discontinua, que es estadísticamente diferente de cero.

Gráfico D.3: El comercio internacional ha contribuido a reducir la pobreza extrema



Fuente: Cálculos de los autores, realizados a partir de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial.

c) Las grandes empresas obtienen más beneficios del comercio que las microempresas y pequeñas y medianas empresas

Las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) son esenciales para la creación de puestos de trabajo, especialmente en las economías en desarrollo,

ya que representan una parte importante de las empresas y el empleo.³ Asimismo, pueden ofrecer una mayor diversidad en el lugar de trabajo que organizaciones más grandes. Por ejemplo, las empresas propiedad de mujeres constituyen una proporción significativa de las mipymes (Banco Mundial y OMC, 2020). Sin embargo, las grandes empresas suelen participar más en el comercio

internacional que las pequeñas. En las economías desarrolladas, las mipymes representan más del 90% de las empresas industriales, pero solo el 36% de las exportaciones directas (OMC, 2022f). Las mipymes de las economías en desarrollo exportan únicamente el 11% de sus ventas en promedio, frente al 33% en el caso de las grandes empresas (OMC, 2022b).

Las mipymes suelen estar sujetas a limitaciones que les impiden beneficiarse más ampliamente del comercio internacional. Se enfrentan a mayores costos comerciales que las grandes empresas porque no pueden aprovechar las economías de escala que reducen los costos fijos, lo que significa que los costos unitarios del comercio y el transporte son más elevados (OMC, 2016). También puede resultar más difícil para las pequeñas empresas cumplir reglamentos comerciales, procedimientos aduaneros y requisitos de documentación complejos, observar las normas de calidad y conseguir financiación del comercio (BAAsD, 2021; Cusolito, Safadi y Taglioni, 2016; OMC, 2022b).

Asimismo, las empresas más pequeñas obtienen menos beneficios que las grandes cuando participan en los mercados internacionales. Las mipymes exportadoras de las economías en desarrollo suelen participar más en los sectores que intervienen en las fases iniciales del proceso productivo, en los que se hace un uso menos intensivo de la tecnología, que requieren menos elaboración y, por lo tanto, aportan menos valor añadido a las exportaciones (OMC, 2022a). Las grandes empresas obtienen una proporción más elevada de los beneficios que ofrece el comercio debido a su mayor productividad (Goldberg y Pavcnik, 2003), mientras que el efecto en la productividad de la exportación y la inversión en investigación y desarrollo (I+D) es menor en el caso de las empresas más pequeñas (Aw, Roberts y Xu, 2011). También hay pruebas de la existencia de una relación positiva entre el tamaño de las empresas y los márgenes de beneficio, lo que significa que las empresas más pequeñas tienen menos capacidad para beneficiarse de sobrepuestos en las ventas de exportación (Atkin *et al.*, 2015). El aumento de la competencia, que casi siempre tiene un efecto positivo en las empresas más grandes, suele determinar los efectos del comercio en las empresas más pequeñas, ya que las mipymes también son más vulnerables a la competencia de las importaciones, lo que puede tener repercusiones importantes en la desigualdad dentro de un país (Autor *et al.*, 2020; Melitz y Trefler, 2012).

d) La globalización ha beneficiado a muchos trabajadores, pero algunos se han quedado atrás

El comercio puede tener efectos variados y complejos en el mercado del trabajo y en los resultados en materia de desigualdad dentro de los países, tanto en las economías desarrolladas como en las economías en desarrollo.⁴ Estas complejidades pueden generar desigualdades dentro de los países.

(i) Los efectos del comercio en el empleo no son uniformes

Diversos estudios que utilizan distintas metodologías coinciden de forma casi unánime en que el comercio tiene un efecto pequeño pero positivo en los resultados agregados del mercado de trabajo en las economías avanzadas (Bacchetta y Stolzenburg, 2019; OMC, 2017). Esto confirma el punto de vista teórico de que el comercio genera efectos secundarios al desplazar recursos entre empresas y sectores, lo que puede afectar al empleo agregado si las fricciones en el mercado de trabajo conciernen empresas o sectores específicos (Carrère, Grujovic y Robert-Nicoud, 2015; Davis y Harrigan, 2011; Helpman, Itskhoki y Redding, 2010). En las economías de ingreso bajo, el trabajo informal representa el 89% del empleo total. La expansión de las oportunidades de exportación parece disminuir la proporción del empleo informal en los sectores y regiones afectados, mientras que la expansión de las importaciones suele tener el efecto contrario (OCDE, 2023a).

El efecto del comercio en el empleo no es uniforme en todos los sectores. En las economías avanzadas, por ejemplo, la expansión de las importaciones de manufacturas procedentes de China parece haber contribuido muy poco a la reciente disminución del empleo en la industria manufacturera. Mientras que los estudios iniciales realizados en los Estados Unidos (Autor, Dorn y Hanson, 2013) y Europa (Balsvik, Jensen y Salvavanas, 2015; Donoso, Martin y Minondo, 2015; Malgouyres, 2017) consideran que el aumento de la competencia de las importaciones chinas explica una parte significativa de la disminución del número de puestos de trabajo en la industria manufacturera, estudios posteriores en los que se tienen en cuenta otros efectos del comercio, en particular las exportaciones y la disponibilidad de insumos más baratos procedentes de China, concluyen que la repercusión es muy pequeña o nula (Caliendo y Parro, 2023; Feenstra, Ma y Xu, 2017; Wang *et al.*, 2018).

La apertura del comercio en las economías en desarrollo parece dar lugar a desplazamientos del empleo entre los sectores. Algunos ejemplos son la reducción del empleo agrícola y el aumento del empleo en los servicios y la industria manufacturera en Viet Nam (Hoang y Nguyen, 2020), la afluencia de trabajadores agrícolas, desempleados e informales al mercado laboral industrial en China (Ouyang y Yuan, 2019), y la disminución del empleo en la industria manufacturera y su aumento en la agricultura y la minería en la Argentina, el Brasil y México (Artuc, Lederman y Rojas, 2015).

(ii) Los beneficios del comercio no se reparten equitativamente

La movilidad y la diversificación son factores fundamentales que determinan los efectos del comercio en la desigualdad regional. No obstante lo expuesto en la sección anterior, algunos estudios han constatado una mayor desigualdad regional en términos de empleo, salarios y estabilidad laboral debido a la competencia

de las importaciones (Autor, Dorn y Hanson, 2013; Dauth, Findeisen y Suedekum, 2014; Malgouyres, 2017), aunque puede verse compensada por la expansión de las exportaciones, el abaratamiento de los insumos y los vínculos en las cadenas de valor (Kovak, Oldenski y Sly, 2017).⁵ Para aprovechar estos beneficios es fundamental que el reajuste regional al comercio sea rápido y fluido. Por ejemplo, cuando las actividades están demasiado concentradas en regiones específicas, como en Alemania, el comercio puede acentuar las disparidades regionales (Yi, Müller y Stegmaier, 2017). Los efectos negativos del comercio pueden prolongarse en las economías en desarrollo, en las que la movilidad de los trabajadores entre regiones suele ser mucho menor que en las economías de ingreso alto (Artuc, Lederman y Rojas, 2015; Grover, Lall y Maloney, 2022).

El comercio también puede contribuir a la desigualdad debido a su repercusión en la prima a la cualificación. No obstante, los estudios empíricos realizados en la década de 1990 revelan que el comercio internacional solo desempeñó un pequeño papel en el aumento de la prima a la cualificación en las economías desarrolladas al incrementar el empleo relativo de trabajadores cualificados; los aumentos de la prima a la cualificación estuvieron impulsados en gran medida por los avances tecnológicos. A diferencia de lo que predice la teoría tradicional del comercio, la desigualdad salarial y la prima a la cualificación aumentaron en muchas economías en desarrollo que se abrieron en las décadas de 1980 y 1990.⁶ Sin embargo, se ha constatado que los efectos del comercio en la desigualdad a través de estos canales y otros similares son reducidos (Goldberg y Pavcnik, 2007).

Un problema habitual es que los beneficios del comercio no se reparten equitativamente entre productores y consumidores ni entre empresas y trabajadores. Las reducciones de costos derivadas de menores aranceles no suelen repercutirse totalmente en los consumidores en forma de precios más bajos. Esto se debe a que las empresas con poder de mercado suficiente pueden aumentar sus márgenes de beneficio en respuesta a las reducciones de costos, por lo que la concentración del mercado se ha acentuado en los últimos decenios (Autor *et al.*, 2020). Además, hay pruebas de que las grandes multinacionales de las economías avanzadas incrementaron sus beneficios en detrimento de los márgenes de las empresas nacionales de las economías en desarrollo que les venden insumos (Goldberg y Larson, 2023), aun cuando los márgenes de los proveedores varíen en función de las distintas estrategias de abastecimiento adoptadas por los compradores, como se ha demostrado en el sector de las prendas de vestir de Bangladesh (Cajal-Grossi, Macchiavello y Noguera, 2022). La participación de las rentas del trabajo en todo el mundo ha disminuido desde finales de la década de 1980 (OIT, 2012; Karabarbounis y Neiman, 2013), y la globalización ha contribuido a este descenso al deslocalizarse tareas que requieren mucha mano de obra (Abdih y Danninger, 2017; Elsby, Hobijn y Sahin, 2013).⁷ Además, hay pruebas

de que la menor participación de las rentas del trabajo está asociada a una mayor desigualdad de los ingresos (OIT y OCDE, 2015). Como se ha expuesto en la sección D.3, las políticas públicas, en particular las políticas de competencia y redistribución, pueden ayudar a mitigar algunos de estos efectos.

(iii) El comercio ha contribuido a aumentar el empleo femenino y a reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres

Cuando el comercio induce a una economía a especializarse en sectores que emplean a más mujeres, contribuye a reducir la brecha de género. Por ejemplo, el acuerdo bilateral de comercio firmado en 2001 por los Estados Unidos y Viet Nam benefició sobre todo a las industrias de las CVM con un uso intensivo de mano de obra femenina, como las que fabrican prendas de vestir y calzado, reduciendo así las diferencias de empleo entre mujeres y hombres (Hoang y Nguyen, 2020). Además, el conflicto comercial entre los Estados Unidos y China propició mayores oportunidades de exportación en el sector manufacturero de Viet Nam, lo que parece haber reducido la brecha salarial entre hombres y mujeres (Rotunno *et al.*, 2023). El empleo en el sector de los servicios presenta, en promedio, un menor sesgo masculino que en la industria manufacturera o la agricultura (Ngai y Petrongolo, 2017), y la apertura del sector de los servicios de la India en la década de 1990 contribuyó a reducir la brecha de género en educación al aumentar la proporción de mujeres que recibían educación en un porcentaje superior al de los hombres (Nano *et al.*, 2021).

El comercio también puede contribuir a mejorar la igualdad de género, ya que las empresas exportadoras suelen pagar mejores salarios. En las economías en desarrollo, las mujeres representan el 33% de la mano de obra en las empresas exportadoras y el 28% en las importadoras, frente a solo el 24% en el caso de las empresas no exportadoras. La proporción del empleo femenino también suele ser más elevada en las empresas que forman parte de las CVM (Banco Mundial y OMC, 2020). No obstante, es fundamental mejorar las condiciones laborales y los derechos de los trabajadores en los sectores en los que las mujeres siguen enfrentándose a remuneraciones bajas, condiciones laborales atípicas y discriminación en el lugar de trabajo a fin de avanzar en la igualdad de género y aumentar el empoderamiento económico de las mujeres.

3. Los efectos de la fragmentación en la pobreza y la desigualdad

La fragmentación⁸ tiene consecuencias amplias y de gran alcance para la economía mundial, y puede haber ganadores y perdedores. Si bien es cierto que la fragmentación puede aumentar el crecimiento y reducir la desigualdad de ingresos en determinadas

economías, también puede generar en última instancia una disminución de ingresos a nivel mundial, tanto para los pobres como para los ricos, lo que incrementaría la pobreza y agravaría la desigualdad entre las economías.

Asimismo, la fragmentación del comercio y las cadenas de suministro puede provocar perturbaciones en el mercado laboral que afecten de manera desproporcionada a las oportunidades de empleo, la seguridad laboral y el nivel de ingresos de los trabajadores con menor movilidad para encontrar un nuevo puesto de trabajo o adaptarse a nuevas exigencias del puesto en respuesta a los cambios que se producen en la economía. En definitiva, los complejos efectos de la fragmentación en la pobreza y la desigualdad dependen de una amplia gama de factores, como el contexto geopolítico, el tipo de fragmentación y el nivel inicial de desarrollo de las economías de que se trate, el tamaño de sus mercados y su apertura al comercio, en particular su nivel de dependencia de la inversión y la mano de obra extranjeras.

a) La fragmentación obstaculiza la convergencia económica mundial

La fragmentación puede reducir la eficiencia de la producción, disminuir la confianza de los inversores, dificultar la innovación y elevar los precios. Cuando las economías reducen su integración económica, pueden desaprovechar oportunidades de acceder a nuevos mercados, tecnologías y recursos, lo que redundaría en un menor bienestar. A largo plazo, la disminución de los conocimientos y la innovación mundiales merma aún más las perspectivas de crecimiento económico. Cada vez más estudios confirman los efectos desfavorables en el crecimiento económico y el comercio de distintas situaciones de fragmentación, que afectan a las economías de diferentes maneras.⁹

Cuanto mayores sean los obstáculos al comercio adoptados para debilitar las relaciones comerciales existentes, mayores serán los efectos negativos en el bienestar mundial. Por ejemplo, una retirada mundial coordinada de los compromisos arancelarios asumidos en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, es decir, la vuelta a los tipos arancelarios de la nación más favorecida (NMF), junto con un aumento del costo de los servicios objeto de comercio, podría generar unas pérdidas anuales de ingresos reales en todo el mundo del 0,3% con respecto al nivel de referencia al cabo de tres años.¹⁰ Un incremento mundial de los aranceles hasta los tipos consolidados legalmente permitidos, junto con un aumento de los costos de los servicios objeto de comercio, provocaría mayores pérdidas anuales de ingresos reales mundiales: hasta un 0,8% en relación con el nivel de referencia después de tres años (Kutlina-Dimitrova y Lakatos, 2017).

Del mismo modo, un aumento general de los aranceles del 33%, junto con la supresión gradual de la inversión extranjera directa y los flujos de ayuda exterior a las

economías en desarrollo y la eliminación progresiva de la migración entre las economías en desarrollo y las economías desarrolladas, podría reducir el crecimiento económico anual mundial en casi un punto porcentual (Hillebrand, 2009). Los costos de un conflicto comercial a gran escala serían aún más significativos, y provocarían pérdidas estimadas en más del 5% del PIB que tendrían un mayor peso en las economías en desarrollo (Bekkers y Teh, 2019; Ossa, 2014).

La fragmentación obstaculiza la convergencia económica mundial. Las grandes economías, gracias a un mercado interno relativamente mayor, podrían absorber parte del incremento de los costos derivados de la fragmentación reasignando recursos y suministros de los mercados extranjeros a los mercados internos. Sin embargo, las economías más pequeñas, en particular las que dependen en gran medida del comercio y la inversión extranjera, es probable que tengan menos recursos y capacidad para adaptarse a la evolución de la estructura del comercio y la inversión mundiales. Por ejemplo, el cierre total de las CVM, que pondría fin al comercio internacional de bienes intermedios, podría reducir el bienestar de todas las economías entre un 3% y un 68%, y serían las economías pequeñas y muy integradas las que sufrirían las mayores pérdidas de bienestar (Eppinger *et al.*, 2021).¹¹

El proceso de deshacer las relaciones comerciales existentes se vuelve más complejo y costoso cuando las economías son muy interdependientes. El costo previsto de un conflicto arancelario mundial pasó a ser más del doble entre 2000 y 2014. Este aumento está impulsado por dos factores: el incremento de los márgenes mundiales derivado de la imposición de aranceles más específicos (es decir, más distorsionadores) y la dependencia cada vez mayor de las economías emergentes con respecto al comercio de insumos intermedios desde 2000. Un conflicto arancelario mundial podría reducir el PIB real de la economía en un 2,8%, aunque las mayores pérdidas las sufrirían las pequeñas economías con actividades de las fases posteriores del proceso productivo, cuya producción depende de los insumos importados (Lashkaripour, 2021).¹²

Incluso las tensiones comerciales bilaterales pueden contraer el crecimiento económico en economías muy integradas. Por ejemplo, se ha constatado que las tensiones comerciales entre China y los Estados Unidos han causado una pérdida de bienestar del 0,3% del PIB en China y del 0,1% del PIB en los Estados Unidos (Chang, Yao y Zheng, 2021; Fajgelbaum y Khandelwal, 2022).¹³ Asimismo, se prevé que las sanciones económicas impuestas a la Federación de Rusia en respuesta a la guerra en Ucrania repercutirán negativamente en la mayoría de las economías, si bien la Federación de Rusia sufrirá la mayor caída del PIB real (Mahlstein *et al.*, 2022).

Las tensiones geopolíticas suelen implicar únicamente a unas pocas economías, cuyas relaciones comerciales empiezan a disociarse, mientras que las demás

economías pueden permanecer neutrales o alinearse con algunas de las economías disociadas. A medida que aumentan los obstáculos al comercio entre las economías disociadas, sus empresas buscarán proveedores y clientes en otras economías. En ese contexto, las estrategias de disociación pueden dar lugar a la desviación de las corrientes comerciales y la creación de comercio, lo que puede beneficiar a algunas economías neutrales o alineadas (Devarajan *et al.*, 2021; Fajgelbaum, 2023). Por ejemplo, las tensiones comerciales entre China y los Estados Unidos han acelerado la transición de las exportaciones de manufacturas de China a las de otras economías emergentes, en particular Viet Nam, que entre 2017 y 2020 registró un aumento del 40% en sus exportaciones a los Estados Unidos de productos afectados por los aranceles (Rotunno *et al.*, 2023). En última instancia, los efectos en las perspectivas de crecimiento del PIB dependerán en parte de las ventajas comparativas relativas de las economías, su capacidad de exportación y su proximidad geográfica con las economías disociadas.

No obstante, la mayoría de las economías en desarrollo son vulnerables a las estrategias de disociación. Aunque la disociación podría incitar a algunas de ellas a aumentar su producción nacional, la desaceleración del comercio internacional que se derivaría de un menor crecimiento de la productividad podría debilitar la progresión del PIB y de los ingresos medios. Según un análisis de simulación, la desglobalización conllevaría beneficios marginales para unas pocas economías, mientras que generaría pérdidas en muchas otras. En todas las economías estudiadas, salvo en una, la disminución de las importaciones de productos manufacturados y el capital tiende a reducir la igualdad, recortar los ingresos medios o aumentar la pobreza, y en la mayoría de los casos se observan esos tres efectos. Las repercusiones negativas son mayores en las economías en desarrollo (por ejemplo, un descenso del PIB per cápita del 37% en China y el 23% en Guatemala, frente al 13% en los Estados Unidos y el 0,8% en la Unión Europea), lo que da a entender que se avanza hacia la divergencia en lugar de hacia la convergencia (Hillebrand, 2009).

Como se ha indicado anteriormente, es probable que los efectos de la fragmentación en la evolución del PIB de una economía y la convergencia económica varíen en función del tipo de fragmentación. Se utilizó el Modelo de Comercio Mundial de la OMC para simular y analizar las posibles repercusiones de la fragmentación por causas geopolíticas en la economía mundial y la estructura del comercio en 2050 (Métivier *et al.*, 2023).¹⁴ La situación de “rivalidad total” supone que todas las economías se alinean con un bloque comercial autónomo, oriental u occidental, imponiendo mayores obstáculos al comercio al otro bloque. En cambio, la situación de “rivalidad parcial” parte del supuesto de que algunas economías en desarrollo y todos los PMA permanecen neutrales y no imponen mayores costos comerciales a ninguno de los dos bloques. Es importante destacar que estas

simulaciones no son previsiones ni predicciones sobre el futuro, sino representaciones de lo que podría ocurrir teniendo en cuenta una serie de supuestos específicos.

En la situación de “rivalidad total”, en la que el comercio mundial se contrae un 13% y la difusión de conocimientos es limitada, se prevé que las economías en desarrollo y los PMA sean los más perjudicados y registren una pérdida acumulada media de alrededor del 6,5% del PIB en 2050 con respecto a 2019, mientras que las economías desarrolladas perderían alrededor del 3% del PIB entre 2020 y 2050. En consecuencia, la fragmentación a gran escala por causas geopolíticas daría lugar a una divergencia económica mundial persistente (véase el gráfico D.4).

Si determinadas economías no se alinean y adoptan una postura neutral frente a la fragmentación por causas geopolíticas (es decir, una situación de “rivalidad parcial”), la repercusión en el PIB variará según los grupos de ingreso, y la pérdida media en 2050 con respecto a 2019 sería del 2,8%. El PIB de las economías en desarrollo y las economías desarrolladas disminuiría un 3,1% y un 3,5%, respectivamente, mientras que los PMA registrarían un aumento medio del PIB del 1,9%. Aunque los PMA podrían beneficiarse de la no alineación, el crecimiento de su PIB no alcanzaría una convergencia económica mundial significativa al reducirse la difusión de conocimientos y el crecimiento de la productividad a largo plazo.

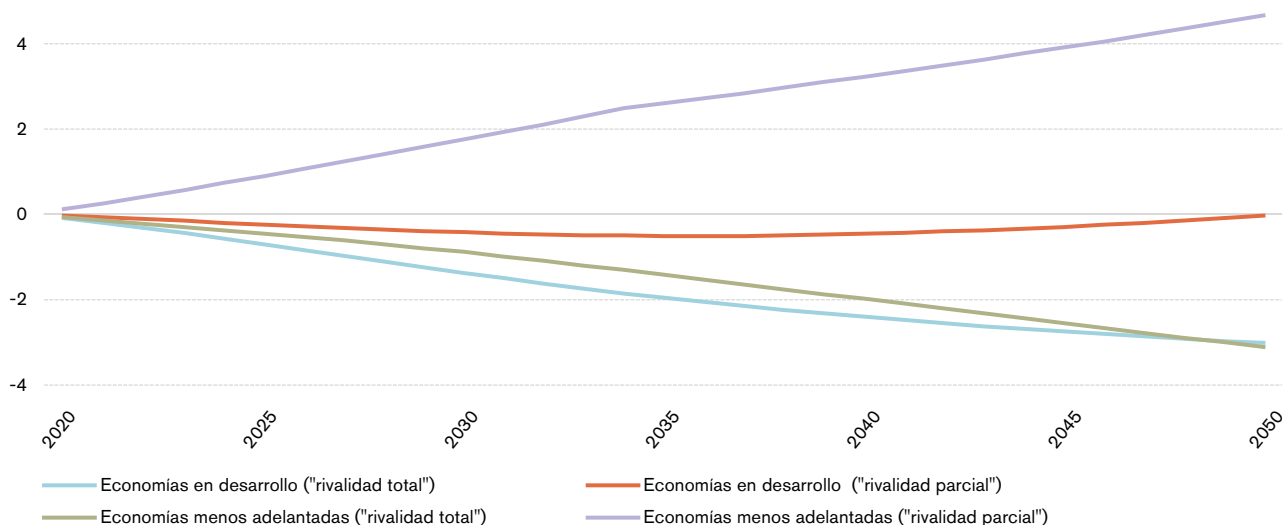
La fragmentación también se asocia a una gran incertidumbre, que a menudo se pasa por alto en los estudios de modelización examinados *supra*. La mera perspectiva de un debilitamiento de las relaciones comerciales existentes puede aumentar la incertidumbre y repercutir negativamente en la inversión y las decisiones de los consumidores, lo que daría lugar a un menor crecimiento económico, incluso antes de aplicar la estrategia de disociación. Por ejemplo, ya antes de que cambiara su relación comercial con la Unión Europea, se estimaba que a finales de 2019 el PIB del Reino Unido sería entre un 2% y un 3% inferior al valor que habría alcanzado si los votantes hubieran optado por permanecer en la Unión Europea (Dhingra y Sampson, 2022).¹⁵ Estimaciones más recientes que reflejan la adopción del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido, en lugar del pleno acceso del Reino Unido al mercado único de la Unión Europea, indican que el PIB del Reino Unido puede haber disminuido entre un 1,5% y un 5% en 2022 (Springford, 2023).

b) La fragmentación aumenta los riesgos de pobreza y desigualdad, lo que pone en peligro la inclusión

La fragmentación puede repercutir en la pobreza y la desigualdad por diferentes cauces, como los cambios en el comercio internacional, la estructura de la inversión y las corrientes migratorias. Un crecimiento económico menor o negativo, un acceso limitado a los mercados

Gráfico D.4: La fragmentación puede frenar o impedir la convergencia económica

Diferencia de la tasa de crecimiento acumulado del PIB en puntos porcentuales con respecto a las economías desarrolladas (%)



Fuente: Métivier *et al.* (2023).

Nota: El gráfico muestra la diferencia de la tasa de crecimiento del PIB en puntos porcentuales entre las economías desarrolladas y las economías en desarrollo y entre las economías desarrolladas y los PMA tanto en situación de "rivalidad total" como de "rivalidad parcial".

mundiales y las perturbaciones de las cadenas de suministro mundiales derivadas de la fragmentación pueden erosionar la mejora del nivel de vida lograda hasta el momento. Los trabajadores, en particular en los sectores que dependen de la exportación, están especialmente expuestos a la fragmentación debido a las mayores perturbaciones en el mercado laboral. Los consumidores, sobre todo en los hogares de bajo ingreso, también son vulnerables al aumento de los precios y la menor variedad de productos que genera la fragmentación. El alcance exacto de estos efectos puede variar en función de las circunstancias específicas de cada economía y del tipo de fragmentación considerado.

La desglobalización a gran escala, que conlleva un aumento de los aranceles y la eliminación progresiva de la inversión internacional y la migración, podría incrementar no solo la pobreza, sino también la desigualdad en la mayoría de las economías (Hillebrand, 2009). Aunque el sector manufacturero de muchas economías podría aumentar ligeramente en términos de valor añadido nacional, el crecimiento de la productividad se ralentizaría debido a la disminución de la competencia y las corrientes de capital. Esto provocaría una desaceleración del crecimiento general del PIB y los salarios, y los empleos altamente cualificados experimentarían una mayor reducción de la productividad debido a la ralentización de los avances tecnológicos. El entorno de baja productividad también generaría un menor rendimiento del capital. En algunas economías, estos tres factores podrían contribuir a una distribución más equitativa de los ingresos, pero a costa de reducirlos tanto para los pobres como para los ricos. En la mayoría

de las demás economías, se conduciría a un mayor número de trabajadores hacia empleos relativamente poco cualificados, de bajos salarios e informales, lo que aumentaría la pobreza y la desigualdad.

Si bien las perturbaciones en el mercado de trabajo de muchas economías se han convertido en algo perpetuo y sustancial, la fragmentación podría intensificar este fenómeno aumentando el riesgo de inestabilidad económica y desempleo. Por ejemplo, aunque las tensiones comerciales entre China y los Estados Unidos tuvieron algunas repercusiones positivas en el empleo de determinadas industrias nacionales estadounidenses, esos efectos se han visto contrarrestados por una mayor pérdida de puestos de trabajo a raíz del encarecimiento de los insumos y la imposición de aranceles de retorsión, especialmente en las comunidades de los Estados Unidos más expuestas a esos aranceles (Caliendo y Parro, 2023; Flaaen y Pierce, 2019; Waugh, 2019).¹⁶ De igual modo, las regiones de China más expuestas a los aranceles estadounidenses tendieron a mostrar una mayor reducción de la intensidad de la luz nocturna, lo que indica una disminución de la actividad económica localizada, que afecta tanto a los ingresos como al empleo (Chor y Li, 2021). Como se ha indicado anteriormente, algunas economías no alineadas pueden seguir beneficiándose a corto plazo de nuevas oportunidades de empleo en algunos sectores respaldados por la desviación de las corrientes comerciales y la creación de comercio que se derivan de determinadas estrategias de fragmentación.

Algunas estrategias de disociación, como la relocalización, también podrían perturbar los mercados de trabajo en



ARTÍCULO DE OPINIÓN

Reglobalización o fragmentación: opciones y retos

Miaojie Yu

Presidente y titular de la Cátedra de Economía de la Universidad de Liaoning, China

La globalización sigue siendo la piedra angular del comercio internacional tras la pandemia de COVID-19, aunque parece haber una tendencia creciente hacia el proteccionismo comercial en todo el mundo. Dos características predominantes de la globalización del comercio son que la integración del comercio mundial va asociada a la desintegración de la producción (Feenstra, 1998), es decir, la creciente integración de los mercados mundiales ha traído consigo la expansión de las cadenas de valor mundiales. No cabe duda de que el proteccionismo está aumentando el costo del comercio, pero estas dos características no han colapsado a pesar de las crisis.

No obstante, el reciente aumento del proteccionismo comercial plantea grandes retos a la globalización del comercio. El comercio mundial tiende cada vez más a estar más localizado y a organizarse en torno a grupos comerciales regionales, apoyados por cadenas de suministro de producción regionales relacionadas: la investigación ha establecido desde hace tiempo la presencia dominante de los sectores manufactureros de Europa, América del Norte y Asia en el comercio de la cadena de suministro (Baldwin y López-González, 2013), y el proteccionismo podría reforzar esa posición dominante.

Es importante destacar que, en comparación con el sistema multilateral de comercio supervisado por la OMC, los bloques comerciales regionales son una opción inferior. Las razones de ello son por lo menos tres: los bloques comerciales regionales debilitan la resiliencia de las cadenas de suministro; pueden ampliar la diferencia de ingresos entre ricos y pobres; y pueden no ser beneficiosos para la sostenibilidad ambiental mundial.

Antes de la pandemia, es posible que los responsables de la formulación de políticas solo tuvieran que plantearse cuánto se beneficiarían del comercio sus propias economías y quiénes saldrían ganando o perdiendo con las distintas políticas comerciales. En cambio, los responsables de la formulación de políticas de hoy en día, y la cooperación internacional

en el ámbito del comercio más en general, deben tener en cuenta una gran variedad de factores, como la manera de encontrar el equilibrio entre la seguridad del Estado, la resiliencia de la cadena de suministro nacional, la diferencia de ingresos entre ricos y pobres, la inclusividad y la sostenibilidad ambiental.

Los posibles efectos de la regionalización o fragmentación basada en bloques en la resiliencia de la cadena de suministro obedecen al hecho de que la fragmentación podría dar lugar a que un número menor de economías participara en las cadenas de suministro de producción debido al aumento de los costos artificiales del comercio, por ejemplo mediante aranceles y/o obstáculos no arancelarios. En consecuencia, las economías restantes que siguieran participando en las cadenas de suministro reasignarían sus cuotas comerciales. Como resultado, algunas economías podrían salir perdiendo de esta reasignación, y la resiliencia de la cadena de suministro mundial podría resentirse. Por consiguiente, la fragmentación basada en bloques podría generar una amenaza para la resiliencia de la cadena de suministro mundial.

La apertura del comercio también es importante para la reducción de la pobreza, aunque no implica una reducción de la pobreza por defecto. Es fundamental que las economías en desarrollo comprendan este aspecto, ya que, a pesar de la opinión de que la apertura del comercio reduce automáticamente la pobreza, también puede ocurrir lo contrario: el comercio puede aumentar la desigualdad de ingresos dentro de las economías si los beneficios de las corrientes comerciales van a parar a los ricos y, por lo tanto, amplían la diferencia de ingresos entre ricos y pobres. Recientemente, China ha sido un ejemplo de economía que ha logrado reducir la pobreza mediante el comercio. China ha conseguido reducir la población en situación de pobreza de 55,75 millones de habitantes en 2015 a cero en 2021, un logro asombroso.

En el caso de las economías en desarrollo, la regionalización basada en bloques podría agravar la



diferencia de ingresos entre ricos y pobres y entre las zonas urbanas y rurales, aunque se necesitan más pruebas empíricas al respecto. La lógica económica es la siguiente. A medida que menos economías participan en las cadenas de suministro regionales, aumenta el costo de importación de insumos intermedios para las economías que no participan en las cadenas de suministro, en comparación con el costo de dichos insumos para las economías que participan en las cadenas de suministro mundiales. Si el volumen de las exportaciones de una economía no puede aumentar al mismo tiempo, el valor añadido derivado de la participación en las cadenas de suministro regionales experimentará una disminución. Al disminuir los beneficios del comercio, las personas pobres se repartirían una parte menor de la torta y, por lo tanto, aumentaría la diferencia de ingresos

También es importante comprender correctamente el nexo entre el comercio y el medio ambiente. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2021 (CP26) se llegó al consenso de que cada economía debe compartir la responsabilidad de proteger la Tierra y reducir las emisiones de carbono. Pero hay en curso un debate sobre la manera en que las economías del mundo deben compartir los costos de las emisiones y, en particular, si deben asumírselos los productores exportadores o los consumidores importadores. Las economías exportadoras pueden aducir que las economías importadoras deberían pagar las facturas de las emisiones de carbono, ya que son estas quienes consumen los productos que emiten carbono.

Sin embargo, las economías importadoras pueden adoptar el punto de vista contrario y argumentar que las economías exportadoras obtienen ingresos e incluso crean oportunidades de empleo nacional al producir productos que emiten carbono. Teniendo esto en cuenta, una solución justa sería repartir las facturas entre los productores exportadores y los consumidores importadores.

Por último, una cuestión clave que hay que abordar es la siguiente: si la fragmentación basada en bloques no es la mejor solución para la cooperación internacional en el ámbito del comercio, ¿cómo podemos reactivar la globalización? La reglobalización, es decir, la ampliación del sistema multilateral de comercio a nuevos temas y nuevos actores, parece una solución adecuada. Por supuesto, como parte de este proceso, será necesario resolver algunos problemas del sistema de la OMC, como los que afronta actualmente el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, para garantizar que la cooperación multilateral siga funcionando y desarrollándose.

Descargo de responsabilidad

Los artículos de opinión son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones o los puntos de vista de los Miembros de la OMC ni de la Secretaría de la OMC.

algunos sectores debido a una mayor automatización. Si bien los avances tecnológicos en robótica e inteligencia artificial pueden facilitar la relocalización de algunas actividades (normalmente en economías de ingreso alto), también pueden reducir el número de puestos de trabajo relocalizados, ya que hacen que algunos insumos y tareas importados (realizados normalmente en economías en desarrollo) sean redundantes y que la automatización resulte rentable (Faber, 2020). Estos procesos de automatización también pueden provocar una disminución del empleo en las economías desde las que se relocaliza la producción. Además, es probable que una mayor automatización aumente la demanda de

trabajadores altamente cualificados en la economía de relocalización, lo que podría incrementar la prima a la cualificación y agravar las desigualdades si no se aplican políticas complementarias.

Las estrategias de disociación pueden elevar los precios, lo que perjudicaría en mayor medida a los más pobres, ya que es probable que el aumento de los obstáculos al comercio derivado de la fragmentación encarezca las importaciones de bienes y servicios comerciables, en los que los hogares con menos recursos gastan relativamente más. Por ejemplo, las tensiones comerciales entre China y los Estados Unidos provocaron un encarecimiento

de los productos intermedios y finales al repercutirse directamente los costos arancelarios adicionales en los precios internos de las mercancías importadas (Fajgelbaum *et al.*, 2019). Pese a las transferencias y las reducciones de los impuestos sobre el trabajo, los hogares con bajos ingresos y escasa riqueza soportaron la mayor parte del alza de los precios de los bienes de consumo comerciables (Carroll y Hur, 2022). La menor integración en el comercio también puede reducir la variedad de productos, lo que probablemente disminuya el nivel de vida al haber menos productos que puedan corresponder mejor a las necesidades, las preferencias y el presupuesto de los consumidores (Amiti, Redding y Weinstein, 2019).

Asimismo, la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea provocó una depreciación de la libra esterlina que encareció las importaciones, contribuyendo así a una reducción de los ingresos reales. La salida del Reino Unido del mercado único y de la unión aduanera generó un aumento del 6% en los precios de los alimentos, lo que incrementó el costo de la vida de los hogares más pobres en más del 50% en comparación con los hogares más ricos (Bakker *et al.*, 2022).

Es probable que a raíz de los mayores costos del comercio asociados a la fragmentación, las mipymes encuentren más dificultades para participar en el comercio. En teoría, los efectos de la fragmentación en las mipymes pueden ser positivos o negativos en función de las políticas específicas que se apliquen y del contexto en el que se lleven a cabo. En el lado positivo, la fragmentación puede crear un mercado para las mipymes locales al reducir la competencia de las grandes empresas multinacionales extranjeras y brindarles oportunidades de acceder a nuevos clientes y ampliar su participación en el mercado interno.¹⁷ En cuanto a los aspectos negativos, la fragmentación puede aumentar los costos comerciales que soportan las pequeñas empresas al importar y exportar, por lo que les resultaría más caro comerciar a nivel internacional y seguir siendo competitivas en los mercados mundiales.¹⁸ En ambas situaciones, la fragmentación incrementaría los precios para los consumidores.

Por ejemplo, la salida de la Unión Europea causó una serie de dificultades a las mipymes comerciantes, tanto en el Reino Unido como en la Unión Europea, debido a los problemas durante la transición, la mayor incertidumbre sobre los procedimientos y las dificultades para acceder a la financiación. Aunque la pandemia de COVID-19 y sus repercusiones en la cadena de suministro hicieron que las empresas no siempre estuvieran seguras de dónde provenían sus dificultades, las integradas en las cadenas de suministro entre el Reino Unido y la UE informaron de dificultades particulares, especialmente las pequeñas empresas que participan en transacciones comerciales más complejas (Brown, Liñares-Zegarra y Wilson, 2019; Calabrese, Degl'innocenti y Zhou, 2018).

También es probable que los costos comerciales relativos a la fragmentación impongan una carga mayor a las mujeres. En numerosas economías, muchas mujeres ya se enfrentan a mayores costos de exportación que los hombres porque trabajan en sectores sujetos a obstáculos comerciales relativamente más elevados. Por consiguiente, los costos de exportación que afrontan las mujeres pueden aumentar aún más en respuesta a las estrategias de fragmentación.¹⁹ Si bien en sectores específicos algunas mujeres pueden beneficiarse de determinadas estrategias de fragmentación²⁰, el acceso limitado al comercio y la actividad empresarial a nivel mundial puede obstaculizar aún más el progreso económico de las mujeres (Banco Mundial y OMC, 2020). Además, las mujeres suelen tener ingresos más bajos y menor seguridad en el empleo que los hombres, lo que les hace más vulnerables a las perturbaciones relacionadas con la fragmentación. La pérdida de acceso a servicios, en particular a la atención sanitaria y la atención infantil, debido al menor crecimiento económico derivado de la fragmentación, también puede tener una repercusión desproporcionada en las mujeres.

Por último, la fragmentación puede plantear asimismo dificultades importantes para la reducción de la pobreza y la desigualdad al limitar el margen de actuación y los recursos financieros de los Gobiernos para aplicar políticas complementarias destinadas a subsanar las desigualdades, como las políticas relativas al mercado laboral y las políticas de redistribución (OMC, 2017).

4. Cómo hacer más inclusiva la reglobalización

La idea de la reglobalización consiste en reinvertir en el sistema multilateral de comercio para hacer que la globalización no solo sea más sostenible y más resiliente, como se indica en otras partes del presente informe, sino que también sea más inclusiva a todos los niveles: para las personas, las empresas y las economías. En la presente sección se examina cómo la reinversión en la cooperación multilateral podría hacer que las economías que aún no han logrado integrarse en el sistema mundial de comercio y obtener los dividendos del comercio pudiesen participar más activamente. Asimismo, se analiza cómo una cooperación multilateral más sólida podría contribuir a que más empresas y más trabajadores, en particular mujeres y trabajadores de hogares de bajo ingreso, puedan participar en el comercio y beneficiarse de él.

El análisis se centra en la cooperación comercial internacional, pero también se consideran otras medidas necesarias para hacer que la globalización sea más inclusiva, entre las que cabe señalar la cooperación internacional en esferas como la tributación y la competencia, los programas de apoyo (por ejemplo, la ayuda oficial para el desarrollo) que tienen por objeto que

las economías en desarrollo y los PMA puedan financiar y aplicar algunas de las medidas de apertura del comercio, y una serie de políticas internas dirigidas a apoyar los ajustes ligados a la apertura del comercio.

a) La reactivación de la cooperación multilateral podría ayudar a reducir las desigualdades

(i) Un entorno comercial previsible es fundamental para ampliar la participación de nuevos interlocutores comerciales

Los compromisos de la OMC reducen el grado de incertidumbre de la política comercial, lo cual fomenta el comercio, la diversificación y el desarrollo. Hay pruebas que indican que la proporción del comercio mundial que se enfrentó a aranceles más elevados debido a las perturbaciones relacionadas con las importaciones en el período 1996-2011 habría aumentado y, en lugar de ser poco más del 1% registrado gracias a los actuales compromisos de la OMC, habría superado el 10% en el caso hipotético de que no se hubieran contraído esos compromisos (Jakubik y Piermartini, 2023).

Un entorno comercial estable y previsible impulsa el crecimiento y el desarrollo a través de varios canales. En primer lugar, la menor incertidumbre de la política comercial impulsa el comercio y hace que las cadenas de valor mundiales (CVM) sean más eficientes. Se ha constatado que la reducción de la incertidumbre comercial explica el 22% del crecimiento de las exportaciones chinas a los Estados Unidos tras la entrada de China en la OMC en 2001 (Handley y Limão, 2017). La reducción de la incertidumbre en materia de política comercial hace que aumenten las importaciones y los beneficios de las empresas (Handley, Kamal y Monarch, 2020). En segundo lugar, un entorno comercial estable y previsible alienta a exportar a las empresas que antes no lo hacían y hace que haya más competencia y precios más bajos, con lo que aumenta el bienestar (Crowley, Meng y Song, 2018; Feng, Li y Swenson, 2017). Por último, una política comercial previsible puede impulsar la innovación y el crecimiento. Por ejemplo, el reconocimiento de la existencia de relaciones comerciales normales permanentes (un concepto jurídico estadounidense con el que se designa el libre comercio con una economía extranjera) supuso que se eliminara la incertidumbre en materia de política comercial para las empresas chinas interesadas en acceder al mercado de los Estados Unidos, lo cual se ha asociado a un aumento de la actividad en la esfera de las patentes (Coelli, 2018).

Los avances en las adhesiones a la OMC pueden ayudar a que más economías participen en el sistema mundial de comercio. Hay pruebas significativas de que la adhesión a la OMC aumenta el comercio y el crecimiento. El efecto es mayor en el caso de las economías que asumen más compromisos o que han pasado por un proceso de negociación estricto (Brotto, Jakubik y Piermartini, 2021; Larch y Yotov, 2023; Tang y Wei, 2009), ya que de ese

modo se amplía la posible base de proveedores para las economías de todo el mundo y el sistema de comercio se hace más resiliente e inclusivo.

(ii) Una mayor cooperación comercial internacional puede contribuir a la convergencia económica mundial

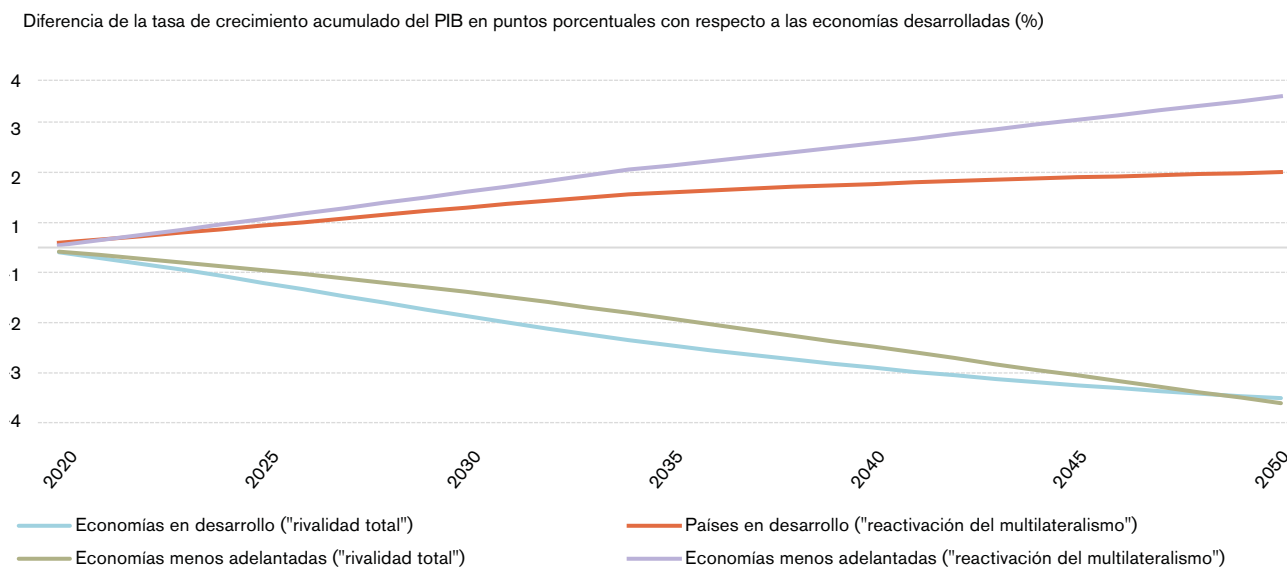
Sigue habiendo muchas posibilidades de aumentar la participación de las economías en desarrollo en el sistema de comercio internacional para acelerar la convergencia económica mundial. En primer lugar, hay margen para seguir avanzando en la industrialización impulsada por las CVM. La cooperación comercial puede facilitar la participación de más economías en las CVM reduciendo los aranceles y las medidas no arancelarias²¹ (OMC, 2014). Abordar las medidas no arancelarias, que explican en torno al 14% de las diferencias de los costos del comercio entre los distintos países²², contribuiría a un crecimiento de las CVM sostenible y más resiliente (Cali *et al.*, 2023; Ghose y Montfaucon, 2023). En segundo lugar, de reforzarse el cambio estructural observado en las economías de ingreso alto, en las que las actividades manufactureras están cediendo cada vez más terreno en beneficio de los servicios, en el futuro podrían verse impulsadas las importaciones de manufacturas procedentes de economías de ingreso bajo con una ventaja comparativa pertinente con destino a las economías de ingreso alto. En tercer lugar, dado que los servicios son cada vez más comerciables a escala transfronteriza, pueden ser otro medio para que las economías en desarrollo se integren en el sistema mundial de comercio (Nano y Stolzenburg, 2021).

Las simulaciones de la OMC muestran que, si se diera una "reactivación del multilateralismo" que entrañara una reversión de los incrementos de los aranceles entre China y los Estados Unidos, nuevas reducciones de los aranceles para todas las regiones y reducciones de las medidas no arancelarias tanto para las mercancías como para los servicios, así como una reducción de la incertidumbre, con el tiempo todas las economías saldrían ganando en comparación con las hipótesis basadas en la fragmentación (véanse la sección D.2 y el gráfico D.5). Los beneficios serían aún mayores si disminuyera aún más la incertidumbre normativa y se redujeran más los aranceles y las medidas no arancelarias (Métivier *et al.*, 2023). El aumento del comercio aumentaría el PIB per cápita en todo el mundo, lo cual beneficiaría especialmente a las economías en desarrollo y los PMA gracias a los efectos tecnológicos indirectos.

(iii) La plena aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC puede impulsar el comercio y el crecimiento

La exportación obliga a las empresas a cumplir reglamentos y procedimientos aduaneros que resultan costosos. Un día adicional en tránsito equivale a un arancel *ad valorem* de entre el 0,2 y el 2% (Hummels y Schaur, 2013). Estos costos afectan de manera desproporcionada a las empresas que carecen de

Gráfico D.5: Una mayor cooperación comercial internacional apoya la convergencia económica



Fuente: Métiévier *et al.* (2023).

Nota: El gráfico muestra la diferencia de la tasa de crecimiento del PIB en puntos porcentuales entre las economías desarrolladas y las economías en desarrollo y entre las economías desarrolladas y los PMA tanto en situación de "rivalidad total" como de "reactivación del multilateralismo".

recursos para hacer frente a esos costos o que operan en un entorno muy sensible a los plazos, ya sea porque producen bienes perecederos, que dependen de la moda o que pueden quedar obsoletos rápidamente (como los alimentos y las bebidas, los productos electrónicos o las prendas de vestir), o porque producen mercancías que hacen un uso intensivo de las cadenas de suministro (como el sector del automóvil).

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC, en vigor desde 2017, tiene por objeto simplificar varios procesos y procedimientos para mejorar la eficiencia de las prácticas y reglamentos aduaneros y de gestión en frontera. Según las estimaciones de la OMC, el AFC ha generado un incremento del comercio por valor de 231.000 millones de dólares EE.UU., con un aumento medio del 5% en el comercio mundial de productos agropecuarios, del 1,5% en el comercio de manufacturas y de aproximadamente el 1% en el comercio total. Los PMA han resultado especialmente beneficiados, ya que sus exportaciones aumentaron un 2,4% en total y un 17% en el caso del sector agrícola. Además, los ingresos reales aumentaron un 0,12% en todo el mundo y un 0,24% para los PMA (Beverelli *et al.*, 2023).

En la actualidad se ha aplicado el 76,8% de los compromisos contraídos en el marco del AFC según las estimaciones del Mecanismo para el AFC; en las economías en desarrollo y los PMA, la aplicación está incompleta. Lograr la plena aplicación podría generar más beneficios para esas economías y contribuir a la inclusión y la resiliencia del sistema multilateral de comercio.

La digitalización de los procesos aduaneros y de tránsito con sistemas interconectados e interoperables, el establecimiento de corredores de tránsito y el establecimiento de centros portuarios regionales podrían reducir considerablemente los costos del comercio y los plazos de tránsito y apoyar el desarrollo inclusivo.

(iv) Unos mercados de servicios más abiertos y previsibles fomentan el desarrollo impulsado por los servicios

Como se indica en el capítulo B, la importancia de los servicios en la economía mundial ha aumentado rápidamente, y el comercio de servicios ha crecido a un ritmo más rápido que el de mercancías. Las tendencias demográficas, la innovación tecnológica y el aumento de los niveles de ingresos apuntan a un incremento del comercio de servicios en el futuro. Si los cambios tecnológicos que se produzcan en el futuro fueran acompañados de una reducción de los obstáculos al comercio de servicios, la participación de los servicios en el comercio mundial podría aumentar un 50% para 2040, y la participación de las economías en desarrollo en el comercio mundial de servicios podría crecer alrededor de un 15% (OMC, 2019b).

Las pruebas indican cada vez más que el crecimiento impulsado por los servicios constituye un nuevo camino para el desarrollo (Baldwin y Forslid, 2020; Nayyar, Hallward-Driemeier y Davies, 2021). La convergencia económica depende del buen funcionamiento de las CVM, que se basa en sectores de servicios como el transporte, las telecomunicaciones, las finanzas

y la distribución de agua y electricidad, conocidos generalmente como servicios de infraestructura o servicios prestados al productor. El comercio de servicios en esos sectores aumenta su eficiencia y es fundamental para la competitividad. La productividad de la mano de obra de una economía depende enormemente de la calidad de los sistemas de enseñanza y de salud de dicha economía. Por consiguiente, es esencial que las economías en desarrollo no pierdan las oportunidades que puede ofrecer el comercio de servicios para apoyar la convergencia económica.

Las pruebas empíricas de que disponemos muestran que una mayor apertura en sectores como los servicios financieros, las telecomunicaciones, la distribución de electricidad, el transporte y la atención sanitaria tiene varios resultados positivos, como la aceleración de las tasas de crecimiento del PIB (Myovella, Karacuka y Haucap, 2020; Pazarbasioglu *et al.*, 2020). Al abrir el comercio, las economías pueden aprovechar su ventaja comparativa en diferentes servicios, por ejemplo mediante la exportación de servicios como los de teneduría de libros, tecnología de la información, los servicios bancarios o los de contabilidad (utilizando el modo 1 de suministro de servicios previsto en el AGCS), o aumentando su competitividad mediante la importación de servicios de infraestructura como los servicios de ingeniería (utilizando el modo 4 de suministro de servicios del AGCS) o los servicios financieros (utilizando el modo 3 de suministro de servicios del AGCS), así como exportando servicios turísticos (utilizando el modo 2 de suministro de servicios del AGCS).

Sin embargo, muchos sectores de servicios siguen estando sujetos a importantes restricciones comerciales, especialmente en las economías de ingreso bajo (véase el recuadro D.1). Los costos totales del comercio de servicios son considerablemente más elevados que los del comercio de mercancías, y son especialmente elevados para las economías de ingreso bajo (OMC, 2021c). Tradicionalmente, el comercio de servicios se ha enfrentado a costos más elevados en comparación con el comercio de mercancías, debido en gran parte a la "carga de la cercanía" del comercio de servicios (es decir, la necesidad de que los proveedores y los consumidores de los servicios estén en contacto físico cercano) y a la mayor complejidad de los regímenes normativos en comparación con los aplicados al comercio de mercancías. A menudo, esos reglamentos son necesarios para perseguir objetivos de política pública: por ejemplo, la imposición de prescripciones en materia de educación y formación a los proveedores de servicios, como médicos, ingenieros o asesores financieros, tiene por objeto cerciorarse de que tienen las competencias pertinentes.

La ampliación de los compromisos multilaterales y la profundización de la cooperación internacional en la esfera de los servicios permitirían a las economías obtener beneficios que irían más allá de los derivados de

la apertura unilateral de los mercados de servicios.

En primer lugar, las garantías que ofrecen los acuerdos comerciales frente a cambios en las políticas constituyen un importante incentivo para que los proveedores de servicios suministren sus productos a escala internacional. Incluso en los casos en los que los acuerdos comerciales se limitan a consolidar los niveles existentes de apertura de los servicios, la reducción de la incertidumbre tiene un efecto positivo y significativo en los volúmenes del comercio bilateral (Lamprecht y Miroudot, 2018).

En segundo lugar, la cooperación internacional en materia de reglamentación ayuda a evitar que haya diferencias innecesarias entre los reglamentos nacionales, que generan costos comerciales no deseados para los proveedores de servicios. Según una estimación, una mayor armonización o reconocimiento de las reglamentaciones extranjeras podría aumentar el comercio de servicios mediante la presencia comercial entre un 13% y un 30% (Kyvik-Nordås y Kox, 2009).

En tercer lugar, la colaboración internacional puede contribuir a movilizar la asistencia necesaria para que las economías en desarrollo creen y mejoren sus estructuras de gobernanza de la reglamentación y faciliten de ese modo una mayor apertura de los mercados de servicios. Asimismo, promueve el intercambio de información y de mejores prácticas que pueden servir de base a todas las economías para la formulación de políticas de servicios menos restrictivas del comercio.

Los progresos en la esfera del acceso a los mercados han sido difíciles. No obstante, recientemente, en diciembre de 2021, 69 Miembros, que representaban más del 90% del comercio mundial de servicios, alcanzaron un acuerdo sobre la reglamentación nacional en el ámbito de los servicios. El acuerdo tiene por objeto facilitar el comercio de servicios aumentando la transparencia y previsibilidad de los procedimientos de autorización para los proveedores de servicios que deseen realizar actividades comerciales en los mercados extranjeros. Según las investigaciones realizadas por la OMC y la OCDE, si se lograra ese resultado, las empresas, especialmente las pequeñas empresas, se podrían ahorrar 150.000 millones de dólares EE.UU. al año en todo el mundo (OMC y OCDE, 2021). Acompañar las negociaciones sobre la apertura de los mercados de una mayor cooperación internacional centrada en las medidas de reglamentación nacional puede ser una forma de aprovechar el potencial del comercio de servicios, y de ese modo facilitar la participación en las CVM (OMC, 2019b).

(v) Normas sobre el comercio electrónico para una globalización más inclusiva

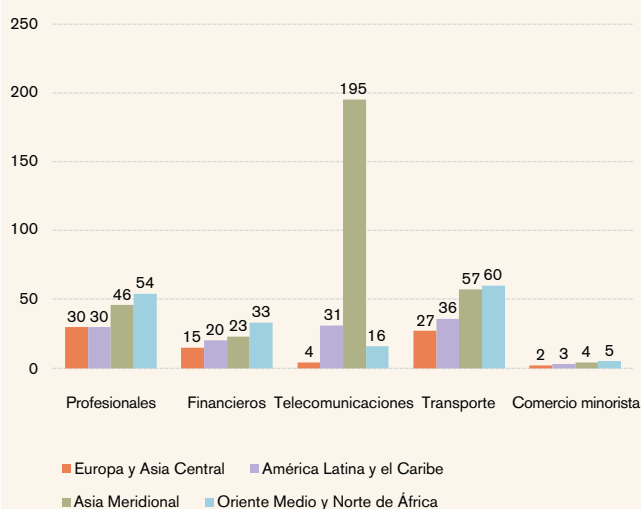
El componente más dinámico del comercio de servicios es el de los servicios prestados digitalmente. Como se señala en el capítulo B, las exportaciones mundiales de

Recuadro D.1: Apertura del comercio de servicios y participación en las CVM del sector manufacturero en la región de Oriente Medio y África del Norte

Para participar en las cadenas de valor mundiales (CVM), las empresas necesitan un sector de servicios competitivo para coordinar de manera eficiente las diversas tareas repartidas por todo el mundo. En Oriente Medio y África del Norte, la liberalización de los servicios y la participación en las CVM están estrechamente vinculadas (Karam y Zaki, 2020). En comparación con otras economías emergentes, la región cuenta con sectores de servicios muy regulados, sujetos a restricciones comerciales particularmente elevadas, excepto en el caso de las telecomunicaciones (véase el gráfico D.6.1). Una mayor integración en las CVM está asociada a una menor utilización de aquellos servicios que por lo general se enfrentan a restricciones comerciales relativamente más elevadas (véase el gráfico D.6.2). Los sectores abiertos tienen el doble de empresas que participan en CVM que los sectores cerrados, lo que es un indicio del efecto negativo que tienen las políticas de protección de los servicios en la competitividad de las manufacturas y la integración en las CVM. El porcentaje de empresas que participan en las CVM en Oriente Medio y África del Norte es casi dos veces superior en los sectores más abiertos que en los sectores más bien cerrados, lo que implica que es probable que las políticas proteccionistas en la esfera de los servicios afecten a la competitividad del sector manufacturero y reduzcan la integración en las CVM. La mayoría de las economías de Oriente Medio y el Norte de África tienen dificultades debido a su escasa competitividad y su incapacidad de mejorar su posición en las CVM por factores como la pérdida de competitividad debida a la protección de los servicios y la falta de políticas industriales competitivas.

Gráfico D.6.1: Equivalentes *ad valorem* de las restricciones de los servicios, por sector

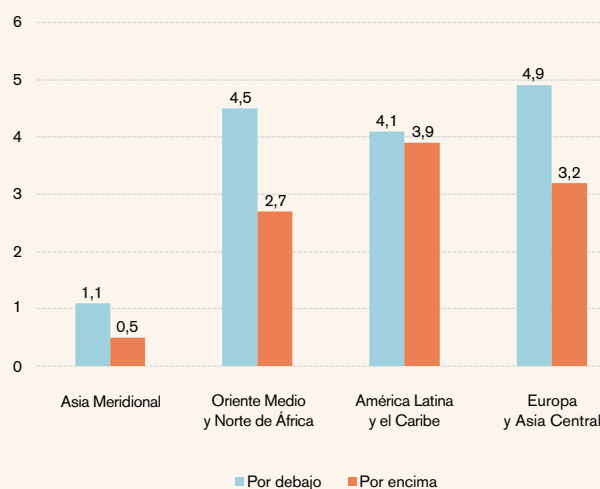
Equivalentes *ad valorem* de las restricciones de los servicios



Fuente: Elaboración de los autores a partir de Jafari y Tarr (2017).

Gráfico D.6.2: Participación en las CVM y equivalentes *ad valorem* de las restricciones de los servicios, por región

Participación en las CVM y equivalentes *ad valorem* de las restricciones de los servicios



Fuente: Elaboración de los autores a partir de las encuestas de empresas del Banco Mundial.

Nota: En el gráfico se compara el porcentaje de empresas manufactureras que participan en las CVM y que utilizan servicios protegidos (por encima del equivalente *ad valorem* medio) con el porcentaje de empresas que utilizan sectores de servicios más abiertos (por debajo del arancel *ad valorem* medio).

Marruecos es una excepción en la región, ya que sus sectores de servicios están sujetos a menos restricciones, como indican los bajos equivalentes *ad valorem* de las restricciones al comercio de servicios en el caso marroquí (Jafari y Tarr, 2017). Su éxito en las cadenas de valor mundiales del sector del automóvil pone de manifiesto los beneficios de la liberalización del comercio de servicios, ya que el país transformó su participación en dichas cadenas de valor al pasar de actividades de montaje muy intensivas en mano de obra y de bajo valor añadido a la fabricación avanzada de partes y componentes fundamentales y servicios de ingeniería (Vidican-Auktor, 2022).

Actualmente, Marruecos es el principal fabricante de automóviles de África y el principal destino de la inversión extranjera directa en el mercado del automóvil del continente, junto con Sudáfrica (Agarwal et al., 2022; Vidican-Aktor y Hahn, 2017). Ha presentado incluso un prototipo de vehículo de hidrógeno.

El éxito de Marruecos se atribuye a la coherencia de sus políticas, que incluyen la adhesión a la OMC, la firma de múltiples acuerdos de libre comercio, la reducción de los aranceles de importación en el sector del automóvil y la puesta en marcha de planes de desarrollo industrial. Dichos planes promueven la I+D, la modernización tecnológica, la digitalización y el desarrollo de mercados de servicios competitivos, mientras que se ofrecen incentivos a las pymes para fomentar su colaboración con los inversores internacionales y la participación en las CVM del sector del automóvil.

Recuadro elaborado por el Profesor Chahir Zaki (Universidad de El Cairo y Cátedra OMC) y Nora Aboushady (Universidad de El Cairo).

servicios prestados digitalmente se han multiplicado casi por cuatro desde 2005, lo que representa un aumento medio anual del 8,1% en el periodo 2005-2022, superior al de las exportaciones de mercancías (5,6%) y otras exportaciones de servicios (4,2%), y alcanzaron los 3,82 billones de dólares EE.UU. en 2022, lo que representa una participación del 54% en las exportaciones mundiales de servicios y el 12% de las exportaciones totales de bienes y servicios.

El comercio digital puede dar un fuerte impulso al crecimiento aumentando las exportaciones, diversificando las economías y mejorando la competitividad.²³ En particular, el comercio digital puede ofrecer nuevas posibilidades de crecimiento a las economías que han tenido menos oportunidades de participar en la globalización, fomentando así la convergencia económica.

En primer lugar, el comercio digital puede impulsar las exportaciones de esas economías y hacer que aprovechen mejor las economías de escala, fomentando así el crecimiento. Los productos suministrados digitalmente (como los libros electrónicos, la música y los programas informáticos) son menos sensibles a los costos de transporte que los que se suministran físicamente. Cuando se hacen compras por Internet, los consumidores pueden hacer un seguimiento de sus pedidos en línea, utilizar las opiniones de otros clientes sobre la calidad de los productos y comparar los precios en los distintos mercados, lo que puede ayudar a compensar la falta de información o la desconfianza, que suelen perjudicar más a las pequeñas empresas. Por consiguiente, la mala calidad de la infraestructura de transporte, la ineficiencia de los procedimientos en frontera y el reducido tamaño de las empresas son menos importantes en el comercio digital que en el comercio convencional.

En segundo lugar, el comercio digital puede fomentar la diversificación económica, al hacer posible el comercio de servicios transfronterizos con los que anteriormente no se comerciaba. Las tecnologías digitales permiten

prestar de nuevas maneras servicios como los de contabilidad, enseñanza, telemedicina y tecnología de la información, y eliminan la necesidad de una interacción presencial. La diversificación es especialmente importante para el crecimiento sostenible de las economías que dependen mucho de las exportaciones de recursos naturales o de productos básicos para su PIB, lo que las hace vulnerables a la volatilidad de los precios, o que dependen mucho del turismo, un sector especialmente vulnerable frente a conmociones tales como desastres naturales o disturbios civiles.

En tercer lugar, la importación de servicios digitales como los servicios financieros puede aumentar la competitividad de las empresas de las economías en desarrollo en los mercados internacionales, al proporcionarles acceso a nuevas fuentes de financiación y mejorar las transacciones financieras.

Pese a que el comercio digital puede ser una nueva fuente de integración en la economía mundial para las economías de ingreso bajo, el entorno reglamentario digital se ha ido endureciendo en muchas economías. De las 85 economías abarcadas por el índice de restricción del comercio de servicios digitales de la OCDE²⁴, que mide los obstáculos que inhiben la capacidad de las empresas para suministrar servicios mediante redes electrónicas o les impiden hacerlo, 37 tienen valores más altos para 2022, lo que indica un régimen reglamentario más cerrado en comparación con 2014 (el primer año para el que se dispone de datos), 27 tienen valores similares y 21 tienen valores más bajos. Por otra parte, hay economías que carecen totalmente de reglamentación.

Las restricciones y las lagunas normativas pueden representar un obstáculo al comercio, la innovación y el crecimiento en la economía digital, mientras que la cooperación internacional en aras de un entorno reglamentario justo, transparente y previsible puede ser un poderoso instrumento para aprovechar la economía digital (véase el recuadro D.2). La actualización de las normas internacionales de protección de los consumidores y las empresas que realizan transacciones

Recuadro D.2: Actividades de la OMC relacionadas con la reglamentación del comercio electrónico

Las cuestiones relacionadas con el comercio electrónico mundial se examinan en el marco del Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico de la OMC. Desde 1998, los Miembros de la OMC han acordado una moratoria temporal sobre la imposición de derechos de aduana a las transmisiones electrónicas. En junio de 2022 prorrogaron la moratoria hasta la Decimotercera Conferencia Ministerial de la OMC (CM13) y acordaron intensificar los debates sobre el alcance, la definición y el impacto de la moratoria, aspectos sobre los que los Miembros siguen teniendo opiniones diferentes.

Además, en 2017 un grupo de 71 Miembros de la OMC acordó iniciar trabajos exploratorios con miras a futuras negociaciones de la OMC sobre los aspectos del comercio electrónico relacionados con el comercio, en lo que se conoce como Iniciativa relacionada con la Declaración Conjunta sobre el Comercio Electrónico. Desde entonces ha aumentado a 89 (en julio de 2023) el número de Miembros de la OMC que participan en las negociaciones, que representan más del 90% del comercio mundial. Las negociaciones abarcan una amplia gama de temas clave, como la protección de los consumidores en línea, la firma electrónica y la autenticación, los contratos electrónicos, la transparencia, el comercio sin papel, el acceso abierto a Internet y los flujos de datos y la localización de los datos.

Los coorganizadores de la Iniciativa relacionada con la Declaración Conjunta sobre el Comercio Electrónico anunciaron la puesta en marcha del Marco de Creación de Capacidad sobre el Comercio Electrónico en junio de 2022, cuyo objeto es fortalecer la inclusión digital y ayudar a las economías en desarrollo y los PMA a aprovechar las oportunidades que ofrece el comercio digital – incluidas las negociaciones – mediante asistencia técnica, formación y creación de capacidad.

en línea (que abarcan cuestiones como la privacidad, la protección de datos, los derechos de propiedad intelectual, la protección de los consumidores y los sistemas de pago electrónico) puede proporcionar a las empresas y los consumidores una mayor confianza en la seguridad y fiabilidad de las transacciones en línea. Si se lograra, aumentaría la demanda y se impulsaría la inversión en el desarrollo de nuevas tecnologías y servicios, lo que podría contribuir a impulsar el crecimiento económico y crear puestos de trabajo. La cooperación internacional también podría ir más allá de esas cuestiones y abarcar aspectos como la brecha digital y la concentración del poder de mercado en unas pocas empresas poderosas.

(vi) La facilitación de las inversiones puede contribuir a que las cadenas de valor mundiales sean más inclusivas

El comercio y las inversiones están estrechamente interrelacionados y se refuerzan mutuamente, en particular en el contexto de las CVM. Estas se suelen sustentar en una red de relaciones de inversión, ya que las empresas líderes pueden optar por consolidar los lazos que establecen en las cadenas de valor mundiales mediante la inversión extranjera directa (IED).

La IED puede contribuir a la convergencia económica mundial. Hay pruebas de que la IED puede fomentar la transferencia de tecnología de producción, conocimientos técnicos, capacidad innovadora, tecnologías “blandas”, como el conocimiento del mercado, los conocimientos en la esfera del servicio al cliente y las aptitudes de organización y gestión, así como el acceso a las redes internacionales de comercialización (Moran, Görg y Seric, 2016). También hay pruebas de que la entrada de IED hace que aumente la productividad de las empresas

de un país, incluidas las mipymes, y de la economía en general (Javorcik, 2004), y que las CVM en las que se realizan importantes inversiones que dependen de la continuidad de la relación contractual suelen ser más resilientes frente a las conmociones que las basadas en transacciones entre partes independientes (Cattaneo y Shepherd, 2014).

Sin embargo, la IED no llega en la misma medida a todas las economías. En 2021, África solo recibió el 5,2% de la IED mundial, y América Latina, el 8,5% (UNCTAD, 2023).²⁵ En cuanto a los PMA, solo representaron el 1,6% de las entradas mundiales de IED.

Las políticas y los marcos institucionales desempeñan un papel fundamental para ayudar a reducir los riesgos para los inversores privados y promover la IED relacionada con las redes de producción transfronterizas (OCDE, 2015), y hay pruebas de que un régimen reglamentario de IED más restrictivo está asociado a un menor grado de integración en las cadenas de valor mundiales (Shepherd y Prakash, 2021). Por consiguiente, es fundamental establecer un entorno empresarial más transparente, eficiente y favorable a la inversión facilitando a los inversores nacionales y extranjeros que inviertan, realicen sus actividades ordinarias y amplíen las inversiones ya realizadas.

En ese contexto, en julio de 2023 un grupo de Miembros de la OMC concluyó las negociaciones del Acuerdo sobre Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo (Acuerdo FID).²⁶ El propósito de dicho Acuerdo es aumentar la transparencia de las medidas en materia de inversiones; agilizar y racionalizar los procedimientos administrativos relacionados con las inversiones;

mejorar la cooperación internacional, el intercambio de información y el intercambio de mejores prácticas; y promover la inversión sostenible. El Acuerdo FID incluye una sección específica dedicada al “trato especial y diferenciado”, que se ha elaborado siguiendo el modelo del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Los participantes han destacado la importancia de las evaluaciones de las necesidades en materia de facilitación de las inversiones. Como base para llevar a cabo las evaluaciones de las necesidades en materia de FID, la Secretaría de la OMC, en cooperación con siete organizaciones internacionales asociadas²⁷, elaboró una Guía para la Autoevaluación en materia de Facilitación de las Inversiones, basada en la amplia experiencia de la Guía para la Autoevaluación en el contexto del AFC. Se ha estimado que un Acuerdo sobre Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo podría incrementar el bienestar mundial entre un 0,56% y un 1,74%, en función de en qué grado la profundidad del posible Acuerdo facilite las inversiones (Balistreri y Olekseyuk, 2021).²⁸ En la iniciativa FID han participado más de 110 Miembros de la OMC (más de dos tercios de los Miembros de la Organización), entre ellos más de 70 economías en desarrollo, de las cuales 20 son PMA. La participación de todos los Miembros en estas negociaciones contribuiría a una reglobalización más inclusiva.

(vii) La importancia del papel de las organizaciones internacionales

Los costos del comercio son más elevados para las economías de ingreso bajo e ingreso mediano. Según las estimaciones de la OMC, por ejemplo, los costos del comercio en las economías africanas son 1,5 veces superiores a los de las economías de ingreso alto. La política comercial es un componente importante de los costos totales del comercio (representan aproximadamente entre el 14% y el 22% de la variación de los costos totales del comercio, según el índice de costos del comercio de la OMC). Sin embargo, en el caso de muchas economías que solo se han beneficiado marginalmente de la globalización, es importante complementar las reformas de la política comercial con otras políticas para reducir los costos totales del comercio.

Tras desglosar los costos totales del comercio, la OMC estima que el transporte y la infraestructura de comunicaciones son dos factores importantes que afectan a los costos del comercio. Como se ha indicado anteriormente, es importante abrir esos sectores de servicios a la cooperación internacional para mejorar su eficiencia y aumentar la competitividad de las empresas que utilizan tales servicios para que puedan empezar a exportar. Sin embargo, la reducción de los costos del comercio requiere también desarrollar las infraestructuras, lo cual suele exigir grandes inversiones que muchas economías en desarrollo no pueden permitirse. Al abrir el acceso a los proveedores extranjeros en los sectores de la infraestructura y la contratación pública, el comercio internacional puede

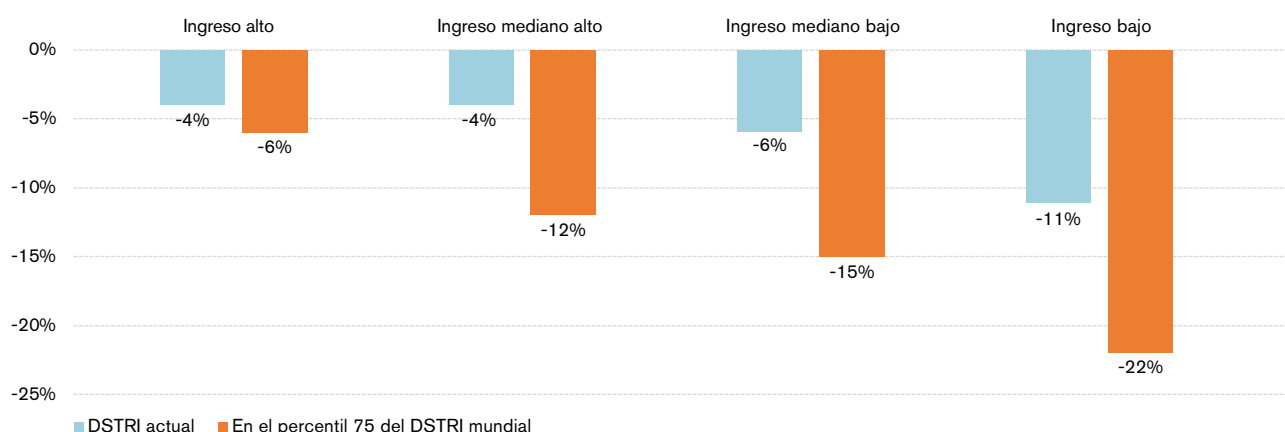
contribuir considerablemente a atraer las inversiones necesarias, al igual que las medidas multilaterales para movilizar recursos para mejorar la infraestructura.

La cooperación y las asociaciones internacionales también son esenciales para promover el crecimiento inclusivo y sostenible del comercio digital, ya que las economías de ingreso bajo adolecen de importantes carencias en lo que respecta a la infraestructura digital, las competencias digitales y los marcos jurídicos y reglamentarios. En 2022, solo el 56% de la población de las economías de ingreso mediano bajo y apenas un 26% de la población de las economías de ingreso bajo tenían acceso a Internet, lo que contrasta fuertemente con la tasa de penetración de Internet observada en las economías de ingreso alto, del 92%. Aunque muchas economías de ingreso bajo han adoptado estrategias de transformación digital, a menudo sus marcos reglamentarios siguen estando subdesarrollados. Solo alrededor de la mitad de las economías subsaharianas cuenta con una legislación completa para proteger los datos personales (African Union Commission y OCDE, 2021), mientras que alrededor del 75% de esas economías han adoptado leyes para hacer frente a la ciberdelincuencia (UIT, 2021).

La mejora de la conectividad digital reduce los costos del comercio transfronterizo tanto de mercancías como de servicios, especialmente para los servicios prestados a las empresas y los servicios profesionales. Es importante señalar que el efecto de reducción de los costos del comercio que tiene la mejora de la conectividad se ve multiplicado por un entorno reglamentario abierto. Las estimaciones obtenidas utilizando el índice de costos del comercio de la OMC muestran que, si todas las economías mejorasen su conectividad de banda ancha móvil hasta alcanzar al menos el nivel de la economía situada en el percentil 75 de la distribución mundial (lo que significa un nivel similar al de Austria, Indonesia, Sudáfrica o el Uruguay), la reducción del promedio de los costos del comercio oscilaría entre el 4% para las economías de ingreso alto y el 11% para las economías de ingreso bajo. Además, si todas las economías mejorasen también su entorno reglamentario hasta al menos el percentil 75 de la distribución mundial, el impacto del aumento de la conectividad digital sería mucho más pronunciado, ya que se situaría entre el 6% y el 22% (véase el gráfico D.7).²⁹ Las proyecciones basadas en el Modelo de Comercio Mundial de la OMC parecen indicar que la digitalización podría aumentar las exportaciones africanas de servicios en unos 74.000 millones de dólares EE.UU. entre 2023 y 2040 (más del 7% anual).

Hay varias iniciativas en marcha para dar respuesta a las limitaciones internas de las economías menos adelantadas que les impiden beneficiarse de las transformaciones digitales. Dichas iniciativas abordan las tres dimensiones de la brecha digital de las economías de ingreso bajo (las relativas a la infraestructura, las competencias y la reglamentación) (véase el recuadro D.3).

Gráfico D.7: La mejora de la infraestructura digital y de la reglamentación reduce los costos del comercio



Fuente: Estimaciones de la OMC basadas en la metodología del índice de costos del comercio de la OMC (<http://tradecosts.wto.org/>).

Nota: Las cifras muestran la reducción media estimada de los costos del comercio entre los diferentes grupos de ingreso en una hipótesis en la que todas las economías mejoran su acceso a la banda ancha móvil al menos hasta el nivel de la economía situada en el percentil 75 de la distribución mundial en 2020. Las dos columnas muestran las estimaciones en función del nivel del índice de restricción del comercio de los servicios digitales (DSTRI).

Remediar la brecha digital entre las economías desarrolladas, avanzadas en el plano tecnológico, y las economías en desarrollo es un propósito fundamental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. En el marco del ODS 9.c se insta a aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y a proporcionar acceso universal y asequible a Internet en las economías menos adelantadas de aquí a 2020. Reconociendo la importancia de la inclusión digital, la iniciativa de Ayuda para el Comercio de la OMC, que ayuda a comerciar a las economías en desarrollo, en particular a los PMA, promueve la conectividad digital y la inclusión. Las organizaciones internacionales también han puesto en marcha programas para ayudar a las economías en desarrollo a fortalecer los reglamentos y aptitudes para aprovechar las tecnologías digitales, como la Asociación para el Desarrollo Digital del Banco Mundial, iniciada en 2016, que apoya a las economías en desarrollo en el fortalecimiento de los reglamentos y las aptitudes para aprovechar las tecnologías digitales. En colaboración con la UNCTAD, el Banco Mundial también ha puesto en marcha el programa “etrade for Development”, destinado a ayudar a las economías en desarrollo a impulsar su iniciativa empresarial en la esfera digital, mejorar el entorno normativo en materia de mercados digitales y facilitar la adopción de procedimientos aduaneros y medidas logísticas para reducir los costos del comercio electrónico.

Las organizaciones internacionales desempeñan un papel fundamental en el apoyo a la recopilación y difusión de estadísticas fiables sobre la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), que son fundamentales para elaborar y aplicar políticas eficaces. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en colaboración con la iniciativa “eTrade for all” de la UNCTAD, ha puesto en marcha un programa

de estadísticas sobre la TIC que proporciona a las oficinas nacionales de estadística apoyo técnico en lo que respecta a la recopilación de datos y la formación. Análogamente, la “Asociación para la medición de las TIC para el desarrollo”³⁰, una iniciativa en la que participan diversas partes interesadas, está trabajando para mejorar la calidad y disponibilidad de los datos sobre la TIC, en particular en las economías en desarrollo. La OMC ha colaborado con la OCDE, el FMI y la UNCTAD en un nuevo manual sobre la medición del comercio digital. El G20 también ha reconocido la importancia de contar con datos fiables para la formulación de políticas y ha iniciado la labor de medición del comercio digital, y se están celebrando debates en el marco del Grupo de Trabajo sobre Comercio e Inversión del G20 y del Grupo de Trabajo sobre Economía Digital del G20.

(viii) Complementar el multilateralismo con una integración regional más profunda

La integración regional puede ser una estrategia eficaz para que las economías se integren en los mercados mundiales. Puede ser beneficiosa para impulsar la competitividad en los mercados internacionales mediante la creación de mercados más grandes y eficientes, la atracción de inversiones extranjeras, la promoción de la especialización y la creación de una plataforma de cooperación. La integración regional puede complementar y reforzar el sistema mundial de comercio proporcionando un marco para la experimentación y el aprendizaje y promoviendo la adopción de normas internacionales y mejores prácticas.³¹

Los costos del comercio intrarregional en algunas regiones se mantienen en niveles persistentemente altos y obstaculizan el crecimiento económico en todos los aspectos. Según las estimaciones de la OMC, las exportaciones africanas fuera de África se enfrentan al

Recuadro D.3: La cooperación internacional centrada en la brecha en materia de competencias, infraestructura y reglamentación es diversa

Varias organizaciones internacionales, entre ellas el Banco Mundial, el Centro de Comercio Internacional (ITC), la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Internet Society (ISOC), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Unión Postal Universal (UPU), han puesto en marcha programas para fortalecer las competencias en materia de comercio digital. Diversas organizaciones regionales y bancos de desarrollo, como la Unión Africana y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), también han establecido programas para mejorar las competencias digitales.

Además, varias organizaciones internacionales promueven la adopción de tecnologías digitales para mejorar los procedimientos aduaneros y la logística transfronteriza del comercio electrónico. Programas como el Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) de la UNCTAD, el Programa de Apoyo a la Facilitación del Comercio del Banco Mundial y el Programa de Facilitación del Comercio del ITC ayudan a las economías a superar los obstáculos aduaneros mediante la agilización y, en algunos casos, la armonización de los procedimientos y los flujos de información en la esfera del comercio. Más recientemente, la OMC y el Banco Mundial pusieron en marcha un proyecto sobre las evaluaciones de las necesidades en materia de comercio digital en África.

Algunas organizaciones internacionales ayudan a desarrollar la infraestructura de reglamentación para que el comercio digital sea seguro, por ejemplo mediante el Programa de Comercio Electrónico y Reforma Legislativa de la UNCTAD, los marcos jurídicos y reglamentarios de la UIT y las Leyes Modelo de la CNUDMI. Las Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA) también proporcionan directrices y recomendaciones sobre diversas esferas de reglamentación, como la protección de los consumidores, la privacidad de los datos y la ciberseguridad. La necesidad de cooperación internacional para mejorar la ciberseguridad ha estimulado numerosas iniciativas, entre las que cabe señalar la labor del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre los Avances en la Esfera de la Información y las Telecomunicaciones en el Contexto de la Seguridad Internacional.

La cooperación internacional en materia de reglamentación para la protección de la propiedad intelectual en el entorno digital es cada vez más importante. En las Recomendaciones Conjuntas de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) se establecen normas para las marcas de fábrica o de comercio y los derechos de propiedad industrial en Internet. Los "Tratados sobre Internet" de la OMPI actualizan la protección del derecho de autor a los contextos digitales. La OMPI también ayuda a las economías a utilizar las tecnologías digitales en las esferas de la propiedad intelectual y la innovación mundial.

equivalente de un arancel del 210%, mientras que las exportaciones intraafricanas se enfrentan al equivalente de un arancel del 460%.³² En África del Norte y África Subsahariana, por ejemplo, el promedio de los aranceles de importación dentro de la región es del 5% y el 7%, respectivamente, mientras que en el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la ASEAN, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá o la Unión Europea, los aranceles de importación dentro de cada región se sitúan por debajo del 1% o cerca de ese nivel (ElGanainy *et al.*, 2023).

Una mayor integración comercial regional podría impulsar tanto los resultados económicos generales como la integración en el mercado mundial más allá del comercio de productos básicos. Por ejemplo, la plena aplicación de la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA) podría dar lugar a un aumento adicional del 29% de las exportaciones totales para 2035. Las exportaciones intraafricanas podrían aumentar un 81%, mientras que las exportaciones al resto del mundo lo harían un 19%. El sector manufacturero se beneficiaría especialmente

de una reducción de los obstáculos arancelarios y no arancelarios, dado que se prevé que las exportaciones aumentarían un 62% (Banco Mundial, 2020). Teniendo en cuenta que el comercio de productos manufacturados permite una mayor diversificación que el comercio de productos básicos, esa reducción ayudaría a las economías africanas a integrarse más en las CVM. La diversificación de las exportaciones también podría ser mayor en economías de características similares que participan en el comercio (Regolo, 2013).

La integración comercial regional no solo atrae más inversión extranjera directa procedente de las economías de la misma región, sino también de países de fuera de la región (Levy-Yeyati, Stein y Daude, 2003; te Velde y Bezemer, 2006). Al promover la convergencia de la reglamentación, la integración comercial regional también aumenta la probabilidad de que empresas de fuera de la región con experiencia exportadora con una de las economías integradas exporten y accedan al mercado (Lee, Mulabdic y Ruta, 2023). En general, esta circunstancia parece indicar que, a largo plazo, una economía puede

integrarse en el mercado mundial partiendo en un primer momento de una integración a escala regional.

b) Una mayor cooperación internacional podría ayudar a repartir los beneficios del comercio más ampliamente dentro de las economías

Una mayor cooperación comercial internacional puede asegurar una reglobalización más inclusiva para las personas y las empresas, y puede ayudar a reducir la pobreza apoyando el comercio, incluido el comercio electrónico, y poniendo a las mipymes, las mujeres y los hogares de ingreso bajo en condiciones de aprovechar las nuevas oportunidades.

(i) El comercio digital puede hacer que el comercio sea más inclusivo

La cooperación comercial internacional puede estimular el crecimiento del comercio digital y hacer que el comercio sea más inclusivo, no solo con respecto a las economías, sino también con respecto a las mipymes y las mujeres. Los mercados en línea, aunque plantean una serie de desafíos para las mipymes, reportan varias ventajas para las empresas más pequeñas en comparación con los mercados fuera de línea.

En primer lugar, el comercio en línea reduce significativamente los costos del comercio, como, por ejemplo, los que acarrea la adquisición de información. Esta circunstancia puede beneficiar de manera desproporcionada a las mipymes, ya que esos costos del comercio suelen ser costos fijos que, por tanto, resultan especialmente gravosos para las mipymes (Fontagné, Orefice y Piermartini, 2020).

En segundo lugar, los mercados en línea requieren menos intensidad de capital. Cuando las empresas venden en línea no necesitan invertir en la apertura de una tienda en el extranjero para que los clientes conozcan y compren su producto. El hecho de necesitar menos capital favorece a las mipymes, especialmente en las economías en desarrollo, donde los mercados financieros pueden ser menos eficientes.

En tercer lugar, las líneas de productos en que las mipymes ocupan un lugar predominante, como los artículos de regalo y la artesanía, atraen un porcentaje mayor de la demanda total en el comercio en línea que en el comercio fuera de línea (OMC, 2018b).

En cuarto lugar, gracias al desarrollo de plataformas y sistemas de pago en línea, incluso las empresas más pequeñas pueden participar directamente en el comercio internacional, sin tener que recurrir a grandes mayoristas y minoristas como intermediarios para exportar.

Hay datos empíricos que indican que el comercio digital beneficia a las mujeres en mayor medida que a los hombres. Según una encuesta realizada por el ITC, la proporción de empresas pertenecientes a mujeres se

duplica cuando se pasa del comercio tradicional fuera de línea al comercio electrónico transfronterizo. En África, tres de cada cuatro empresas que solo comercian electrónicamente pertenecen a mujeres (ITC, 2017). Las mujeres también están relativamente más presentes en los mercados en línea. En Upwork, un mercado en línea para profesionales independientes que ofrecen sus servicios, el 44% de los trabajadores son mujeres, frente a una media del 25% en la economía no agrícola a nivel mundial (Banco Mundial, 2016). Airbnb estima que más de 1 millón de mujeres ofrecen servicios de alojamiento a través de la plataforma, lo que representa el 55% de la comunidad mundial de anfitriones de Airbnb (Zervas, Proserpio y Byers, 2017).

Las plataformas de comercio electrónico, las plataformas de trabajo en línea y los pagos en línea cumplen un papel especialmente importante en el empoderamiento de la mujer y su participación en el comercio, ya que ayudan a resolver las limitaciones de tiempo, financiación y movilidad. El comercio electrónico permite a la mujer administrar su empresa y, al mismo tiempo, atender a sus obligaciones familiares, así como tener acceso a un mercado mucho más vasto que aquel al que podría tener acceso fuera de línea. Además, las soluciones digitales reducen el costo de las actividades de búsqueda de compradores y vendedores, y eliminan la necesidad de interactuar a nivel personal, lo que permite a un mayor número de mujeres operar al margen de las redes comerciales tradicionalmente controladas por hombres. Las plataformas de microfinanciación colectiva basadas en la tecnología también pueden ayudar a las mujeres a acceder a la financiación del comercio (Banco Mundial y OMC, 2020).

La conectividad desempeña un papel fundamental para garantizar el acceso equitativo de jóvenes de todo el mundo a la información, la educación y las oportunidades laborales. El auge de las plataformas en línea ha creado oportunidades para que los jóvenes trabajen desde cualquier lugar y utilicen sus competencias digitales para trabajar. Dependiendo de la calidad de la infraestructura, esto puede ser particularmente beneficioso para los jóvenes de zonas geográficamente remotas, sobre todo cuando los costos de transporte son elevados. Mediante las redes sociales, los jóvenes también pueden crear redes de contactos y colaborar con gente de todo el planeta, y los jóvenes empresarios pueden llegar a un público mundial y vender sus productos o servicios en línea. En lo que se refiere a la educación, las plataformas de enseñanza en línea permiten aprender nuevas competencias y adquirir conocimientos desde cualquier lugar del mundo, y se puede obtener material en más idiomas que antes a través de medios en línea.

Sin embargo, las nuevas oportunidades traen consigo nuevos desafíos. Como se indica en la sección D.3 a), el acceso a la infraestructura digital varía considerablemente entre las economías, al igual que las competencias y los conocimientos técnicos. Aunque la brecha digital está

disminuyendo en ciertos aspectos, pues casi dos tercios de la población mundial utilizaba internet en 2022, la información y la alfabetización en el uso de datos varían entre las distintas economías, lo cual demuestra la necesidad de seguir mejorando las competencias digitales (UIT, 2022).

El acceso digital también sigue mostrando una clara brecha de género. Aunque las regiones con una alta tasa de utilización de internet, como las Américas y Europa, registran un acceso digital casi idéntico para hombres y mujeres, sigue habiendo una diferencia de alrededor del 10% entre el uso de internet por hombres y mujeres de las economías de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo.

(ii) El comercio de servicios puede ser más inclusivo

El modelo de crecimiento intersectorial es importante para reducir la pobreza. El Banco Mundial (2014), por ejemplo, constató que el crecimiento del sector manufacturero no tenía un efecto significativo en la reducción de la pobreza, pero que un aumento del 1% del crecimiento del PIB originado en el sector de los servicios da lugar a una reducción de la pobreza del 0,96%, aproximadamente, frente a una reducción del 0,67% cuando se origina en el sector agropecuario. En general, esta observación pone de relieve la capacidad de la apertura de los servicios para reducir la pobreza, ya que hay pruebas de los efectos de aumento de la productividad derivados del comercio de servicios (Fu, Wang y Yang, 2023; Nayyar, Hallward-Driemeier y Davies, 2021). Un ejemplo de ello es la India, donde la tendencia de crecimiento de los servicios registrada en el período 1994-2005 se asocia con una tendencia descendente de la tasa de incidencia de la pobreza de alrededor de 1,5 puntos (Ghani y Kharas, 2010).

Contar con mercados de servicios más abiertos y previsibles no solo es fundamental para fomentar un desarrollo impulsado por los servicios, sino también para mejorar la participación de las mujeres y las mipymes en la economía. Las mipymes y otras empresas propiedad de mujeres ya operan principalmente en el sector de los servicios, y es ahí donde existen nuevas oportunidades, en particular para quienes tienen acceso digital (OCDE, 2021; Banco Mundial y OMC, 2020; OMC, 2016).

En las últimas décadas, una parte importante del empleo femenino se ha desplazado a los servicios (Banco Mundial y OMC, 2020), pero los costos del comercio de servicios prácticamente duplican los del comercio de mercancías. Dado que una gran parte de estos costos son consecuencia de obstáculos normativos, una mayor apertura del sector de servicios al mercado ofrecería grandes posibilidades de beneficios para la economía, en general, y para las mujeres, en particular (OMC, 2019).

Por otro lado, en lo que respecta a las mipymes, una mayor apertura y previsibilidad de los mercados no solo facilitaría la expansión internacional de las mipymes que

ya están presentes en el sector de los servicios, sino que también podría ayudar a reducir los costos de transporte y logística y fomentar la participación de las mipymes en el comercio internacional de mercancías. Por ejemplo, la aplicación del acuerdo sobre la reglamentación nacional en el ámbito de los servicios, concluido en diciembre de 2021 con objeto de aumentar la transparencia, previsibilidad y eficiencia de los procedimientos de autorización para los proveedores de servicios que aspiren a realizar actividades comerciales en los mercados extranjeros, podría facilitar la expansión internacional de las mipymes en el sector de los servicios, ya que el acceso a la información y los procedimientos gravosos representan una carga especialmente pesada para estas empresas. La ampliación del alcance geográfico de las partes en estas iniciativas podría beneficiar mucho a las mipymes.

(iii) Hacer que el comercio de mercancías sea más inclusivo es esencial

La cooperación internacional en materia de comercio de mercancías – en forma de plena aplicación del AFC de la OMC o de reducciones de aranceles y medidas no arancelarias negociadas a nivel multilateral – podría aumentar la participación en el comercio de las economías menos avanzadas (véase la sección anterior).

Algunas de estas medidas cooperativas también pueden contribuir a la inclusión de empresas o trabajadores. Las medidas no arancelarias, por ejemplo, resultan especialmente gravosas para las mipymes, al igual que las prescripciones de información necesarias para acceder a los mercados extranjeros. También hay datos que demuestran que las mipymes se benefician más que las empresas más grandes de la mejora del acceso a la información en el marco del AFC (Fontagné, Orefice y Piermartini, 2020).

El avance en las negociaciones sobre la agricultura en la OMC contribuiría a un sistema de comercio más abierto, justo, previsible y resiliente, así como a la mejora de la seguridad alimentaria, el desarrollo económico, la lucha contra la pobreza y la sostenibilidad ambiental. Las negociaciones en curso tienen por objeto alcanzar un acuerdo sobre las nuevas disposiciones relativas a la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, la reducción de la ayuda interna causante de distorsión del comercio (incluida la relativa al algodón), la mejora del acceso a los mercados, un nuevo mecanismo de salvaguardia especial para que los países en desarrollo puedan responder a las perturbaciones del mercado y un aumento de la transparencia, en particular en relación con las restricciones a la exportación de productos alimenticios y la competencia de las exportaciones, tras la adopción de la Decisión de Nairobi de diciembre de 2015 sobre este tema.

Las políticas comerciales sobre la agricultura son decisivas para configurar los efectos de la globalización en la pobreza. El aumento del empleo y los salarios en los

sectores que permiten a las economías exportar productos agropecuarios de manera competitiva puede beneficiar especialmente a los hogares de ingreso bajo mejorando sus perspectivas de empleo y su nivel de ingresos. Además, un comercio de productos agropecuarios más abierto puede tener un efecto positivo en los hogares más pobres al influir en los precios y la disponibilidad de los bienes y servicios que consumen. Por consiguiente, los cambios en las políticas comerciales pueden afectar a la asequibilidad de los productos alimenticios esenciales para los hogares de ingreso bajo, y pueden traducirse en una mejora de la seguridad alimentaria para los pobres (Huang *et al.*, 2007; Karim y Kirschke, 2003; Pyakuryal, Roy y Thapa, 2010). Resulta interesante observar que las simulaciones con economías en desarrollo de África, Asia y América Latina muestran que las reformas del comercio de productos agropecuarios conducen a una mayor reducción de la pobreza que la apertura de los sectores no agropecuarios (Hertel y Keeney, 2009).

A pesar de ello, puede que la apertura del comercio de productos agropecuarios no beneficie a todos. Por ejemplo, cuando China se adhirió a la OMC en 2001, su adhesión tuvo un efecto neto positivo en la explotación agropecuaria familiar media del país, pero ciertos tipos de productos agropecuarios experimentaron disminuciones de los precios y aumentos de las importaciones que afectaron a los productores nacionales (Huang *et al.*, 2007). Asimismo, los datos relativos a México muestran que la liberalización del sector agropecuario a raíz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994 provocó un incremento del precio real de los principales productos agropecuarios de exportación y un posterior aumento del empleo en las industrias de exportación de productos agropecuarios, pero se produjo una disminución del precio real de los principales productos agropecuarios de importación, que fue acompañada de un descenso del empleo en los sectores de importación competidores (Prina, 2015).

También se prevé que la reducción de la ayuda interna causante de distorsión del comercio, que se concentra en unas pocas economías y suele otorgarse a los grandes productores, generará nuevas oportunidades de mercado para los productores de ingreso bajo, especialmente los de las economías en desarrollo que no se han beneficiado de esas ayudas. La reducción de esas medidas también liberaría recursos financieros para los programas sociales dirigidos a los productores de ingreso bajo y, de paso, contribuiría a reducir la pobreza.

La apertura de los mercados agropecuarios puede ser beneficiosa para las mujeres. En determinadas economías, un giro hacia productos agropecuarios no tradicionales y de mayor valor añadido, como los hortícolas, ha redundado en beneficios para las mujeres y en una reducción de las desigualdades de género en las zonas rurales. Sin embargo, en general, las mujeres suelen beneficiarse más de la producción en gran escala orientada a la exportación y la elaboración de productos

agroindustriales que de la agricultura por contrata en pequeña escala (Maertens y Swinnen, 2012), ya que, de otro modo, la apertura del comercio agropecuario puede tener efectos ambiguos en la desigualdad de género. Las restricciones al acceso a las tierras con que tropiezan a menudo las pequeñas agricultoras pueden limitar su capacidad para aprovechar las oportunidades generadas por la apertura del comercio de productos agropecuarios (García, Nyberg y Saadat, 2006; Hill y Vigneri, 2014). Además, las mujeres se enfrentan a desventajas debido a sus limitaciones en cuanto al acceso al crédito y los conocimientos de mercadotecnia, que son esenciales para realizar las mejoras tecnológicas necesarias para lidiar con éxito con la competencia cada vez mayor de las importaciones procedentes de mercados internacionales (IANGWE, 2011).

El Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca de la OMC podría desempeñar un papel decisivo en la reducción de la pobreza mediante la conservación de las poblaciones de peces, que, a su vez, beneficia a las comunidades pesqueras, especialmente en las regiones y países más pobres donde estas comunidades constituyen una parte sustancial de la población. Da-Rocha *et al.* (2017), por ejemplo, aporta pruebas de que una reducción de las subvenciones a la pesca tiene un efecto positivo en las poblaciones de peces, lo cual se traduce en más productividad y menos desigualdad entre los pescadores industriales y los pescadores en pequeña escala.

Hay datos que demuestran que las estructuras arancelarias adolecen de parcialidad contra las mujeres y los hogares rurales y de ingreso bajo. Por ejemplo, los aranceles a que se enfrentan los exportadores indios en los mercados de destino son más elevados en el caso de los bienes producidos por las personas que integran los grupos con menores ingresos (Mendoza, Nayyar y Piermartini, 2018). Asimismo, los datos de 54 países de ingreso bajo y mediano muestran que, en promedio, los aranceles reducen los ingresos reales de los hogares encabezados por mujeres en 0,6 puntos porcentuales en comparación con los hogares encabezados por hombres. Los hogares encabezados por mujeres soportan la peor parte de los aranceles porque obtienen una proporción menor de sus ingresos de los productos agropecuarios y gastan una proporción mayor de su presupuesto en estos productos, que suelen estar sujetos a aranceles elevados en los países en desarrollo (Artuç *et al.*, 2021). Del mismo modo, en los sectores donde se hace un uso intensivo de la mano de obra femenina – como los de la producción de alimentos, bebidas, y textiles y prendas de vestir – los insumos están sujetos a aranceles, en promedio, más elevados. Debido a los elevados aranceles aplicados en los sectores donde trabajan muchas mujeres, las mujeres productoras pagan más por sus insumos y se enfrentan a mayores restricciones a sus exportaciones que los hombres, lo cual perjudica a las mujeres en cuanto consumidoras y productoras. Además, estos sectores también soportan una carga desproporcionada de medidas no arancelarias (Banco Mundial y OMC, 2020).

Aunque los datos indican claramente por qué se necesita cooperación internacional para reducir los costos del comercio de las mercancías producidas por trabajadores rurales de ingreso bajo y mujeres, es preciso realizar más investigaciones para evaluar los efectos de equilibrio general que tendría la alteración de ese desequilibrio en el acceso a los mercados internacionales y si con ello disminuiría la desigualdad. Esto se debe a que la reducción de los aranceles podría ayudar a los hogares de ingreso bajo como exportadores y consumidores de insumos y productos finales (en la medida en que consumen algunos de estos productos), pero podría perjudicarlos como productores cuando compiten con las importaciones.

(iv) Las iniciativas horizontales pueden apoyar la inclusión en el comercio

Diversos comités e iniciativas de la OMC estudian la forma de facilitar el comercio específicamente para las mipymes o las empresas propiedad de mujeres. Por ejemplo, hubo algunas referencias en el marco del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC) de la OMC, el Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública y el Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico de 1998 y el Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías. Otra de las actividades pertinentes es la iniciativa de Ayuda para el Comercio, encabezada por la OMC, que ha integrado de manera gradual y creciente una dimensión de género en los objetivos de los proyectos patrocinados (Banco Mundial y OMC, 2020).

Además de los medios mencionados, el Grupo de Trabajo Informal sobre las Microempresas y las Pequeñas y Medianas Empresas y el Grupo de Trabajo Informal sobre Comercio y Cuestiones de Género, ambos establecidos en paralelo a la Undécima Conferencia Ministerial de la OMC (CM11), celebrada en Buenos Aires en 2017, han reunido a Miembros de la OMC de ideas afines para estudiar buenas prácticas que faciliten el comercio para las mipymes y las empresas propiedad de mujeres, así como para elaborar recomendaciones de medidas de política. Algunos ejemplos de ello son el conjunto de recomendaciones y declaraciones relativas a las mipymes de 2020, revisado en 2021 (OMC, 2021d), que apoya la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (anexo 3), y la Decisión relativa a la Base Integrada de Datos de 2019 sobre la presentación automática de información a la Base Integrada de Datos de la OMC para aumentar el acceso a la información (anexo 5).

Estas iniciativas también crean un entorno en que los Miembros de la OMC pueden examinar nuevas cuestiones antes de plantearlas formalmente en los comités de la OMC. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo Informal sobre las Mipymes de la OMC sigue examinando las dificultades de las mipymes para acceder al comercio digital, incluida la preparación en materia de ciberseguridad de las mipymes, la normalización de la digitalización del comercio, y las ventanillas únicas (o puntos de acceso) para acceder a

la información sobre el comercio. Las recomendaciones de este tipo serán decisivas para aumentar la inclusión del entorno comercial internacional y deberían incluirse en los debates celebrados en la OMC.

Los acuerdos comerciales regionales (ACR) se consideran en ocasiones como el laboratorio en el que se elaboran nuevos tipos de disposiciones para abordar diferentes problemas. La necesidad de mitigar la pobreza o de establecer la erradicación de la pobreza como objetivo se reconoce en un número cada vez mayor de ACR.³³ En varios acuerdos también se señala la mitigación de la pobreza como una esfera de cooperación.³⁴ Solo hay un pequeño número de ACR en que se hace referencia directa a la idea de abordar la desigualdad³⁵, en particular la desigualdad regional.³⁶ Paralelamente, más de 250 ACR contienen disposiciones que se refieren expresamente a algunas de las dimensiones de la inclusión, entre ellas, la igualdad de género, los derechos humanos y los derechos laborales (Monteiro, 2021a).

Como es sabido, no hay homogeneidad entre las disposiciones de los ACR, y las disposiciones relacionadas con la inclusión no son una excepción. Aunque muchas disposiciones sobre la inclusión promueven las actividades de cooperación, otras establecen disciplinas o exenciones específicas relativas a la igualdad de condiciones. Las disposiciones relativamente comunes sobre la inclusión social exigen a las partes en los ACR aplicar de manera efectiva, y en algunos casos adoptar y mejorar, las normas laborales (Raess y Sari, 2020). Algunas disposiciones detalladas sobre la inclusión relativamente recientes se centran específicamente en grupos de personas a menudo vulnerables o marginadas, como los pueblos indígenas, las personas con discapacidades y las mujeres. Otras se centran específicamente en las empresas, por ejemplo, para promover su responsabilidad social (Monteiro, 2021b), mejorar el acceso de las mipymes a la información relacionada con el comercio, o eximir a las mipymes o programas de apoyo a las mipymes de obligaciones comerciales específicas establecidas en el ACR (Monteiro, 2016).

Tanto el Grupo de Trabajo Informal sobre las Mipymes como el Grupo de Trabajo Informal sobre Comercio y Cuestiones de Género de la OMC han examinado detenidamente las referencias a estos temas en los ACR. Más de la mitad de los ACR notificados a la OMC hasta 2021 contienen disposiciones relacionadas con las mipymes, que van desde textos sobre cooperación hasta capítulos completos dedicados a las mipymes, cuyo objeto es el desarrollo de las empresas y su acceso a la información sobre la reglamentación³⁷, y se ha observado un aumento similar de las disposiciones relacionadas con las cuestiones de género.

(v) Las organizaciones internacionales pueden promover la inclusión en el comercio

Aunque todos los Miembros de la OMC se han comprometido a defender un conjunto de normas

“fundamentales” del trabajo universalmente reconocidas, conforme al reconocimiento formulado expresamente en la Declaración Ministerial de Singapur de la OMC en 1996 (OMC, 1996), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se reconoció como órgano competente para negociar y hacer cumplir las normas del trabajo. Los convenios y recomendaciones de la OIT establecen normas del trabajo que cuentan con un reconocimiento mundial y abarcan una amplia gama de derechos laborales, entre ellos, la libertad sindical, el derecho de organización y participación en procesos de negociación colectiva, la abolición del trabajo forzoso, la eliminación del trabajo infantil, la prohibición de cualquier tipo de discriminación, la promoción de un entorno de trabajo seguro y saludable, y la defensa de la igualdad de remuneración (OIT, 2021). Los convenios proporcionan un marco para proteger los derechos de los trabajadores y promover el trabajo digno en todo el mundo.

El establecimiento de directrices sobre los derechos laborales y la conducta responsable de las empresas para las multinacionales es principalmente competencia de la OIT y la OCDE. En la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT se subraya la importancia de que las empresas multinacionales funcionen de manera responsable y positiva y contribuyan a las economías y sociedades en las que operan, así como la importancia de la libertad sindical, el derecho de organización y negociación colectiva, y la creación de un entorno de trabajo seguro y saludable (OIT, 2022). Las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la OCDE proporcionan un marco para la conducta responsable de las empresas y hacen hincapié en la debida diligencia. Abogan por la identificación, prevención y mitigación proactivas de los posibles efectos negativos en las operaciones y las cadenas de suministro, promoviendo así la transparencia y la armonización con las normas internacionales para un crecimiento inclusivo sostenible (OCDE, 2018). Según datos recientes, las normas de abastecimiento responsable impuestas por las empresas multinacionales a sus proveedores de Costa Rica aumentaron los beneficios de alrededor de un tercio de los trabajadores de salario bajo empleados por los proveedores expuestos *ex ante*, pero perjudicaron a la mayoría de los trabajadores de salario bajo debido a los efectos indirectos negativos en sus salarios y los precios internos (Alfaro-Ureña *et al.*, 2022). Esto indica que es necesario tener más pruebas empíricas sobre los efectos de esas directrices.

La OCDE ha emprendido iniciativas para hacer frente a los nuevos desafíos planteados por empresas sumamente productivas e innovadoras, que a menudo dependen en gran medida de activos intangibles. Estas empresas “superestrellas” han explotado las deficiencias de la reglamentación fiscal internacional para transferir beneficios a regiones de baja imposición, ocasionando así problemas de equidad tributaria y disparidad económica, y pueden explotar una posición

relativamente dominante en los mercados en que operan, caracterizados por la idea de que “el ganador se lo lleva todo”, en que un número reducido de empresas consiguen cuotas de mercado cada vez mayores, con las consiguientes ventajas para su rentabilidad (Dorn, 2021). Para hacer frente a esta situación, en junio de 2023, unas 143 economías colaboran con el Marco Inclusivo sobre la Erosión de las Bases Imponibles y el Traslado de Beneficios (BEPS) de la OCDE y el G20 en la aplicación de 15 medidas encaminadas a luchar contra la elusión fiscal, mejorar la coherencia de la normativa fiscal internacional y asegurar un entorno fiscal más transparente (OCDE, 2023b). La OCDE también ha impulsado una amplia investigación sobre la competencia en la economía digital. Algunas de las ideas clave extraídas son la importancia de iniciativas que promuevan la portabilidad de datos y la interoperabilidad para promover la transparencia; las restricciones a la línea de negocio que limitan el tipo de actividades que puede realizar una empresa, que abarcan obligaciones de no discriminación, para frenar las prácticas anticompetitivas en las plataformas digitales; y los recursos orientados a la demanda, como la ampliación de la información para los consumidores, herramientas de comparación y la promoción de la portabilidad de datos, con miras a abordar los desafíos en los mercados digitales.

Aunque las iniciativas de la OCDE ofrecen un proyecto integral para hacer frente a los singulares desafíos que plantean las empresas “superestrellas”, es importante seguir perfeccionando estas estrategias y reforzar la cooperación internacional para asegurar la equidad tributaria y una sólida competencia, y mitigar las consecuencias mundiales del dominio ejercido por las empresas “superestrellas”.

Por último, en el otro extremo del espectro, las organizaciones internacionales han puesto en marcha programas para apoyar la participación de las mipymes en el comercio digital. Por ejemplo, el programa “E-solutions” del ITC³⁸ facilita el comercio en línea para las mipymes creando una estructura de tecnología y servicios compartida, que reduce los costos de exportación y sirve para gestionar los pagos exteriores y dar a conocer los mercados extranjeros. Este programa también ayuda a establecer estructuras jurídicas y logísticas internacionales para minimizar los obstáculos al comercio electrónico.

En 2017 la OMC, en colaboración con el Foro Económico Mundial (WEF) y la Plataforma Electrónica de Comercio Mundial, puso en marcha la iniciativa de posibilitación del comercio electrónico “Enabling E-commerce” para cerrar la brecha entre la política y la práctica del comercio electrónico mundial. La Unión Postal Universal (UPU) también ha aplicado el Programa “Easy Export”³⁹, que utiliza la infraestructura postal nacional para desarrollar un servicio de exportación simplificado y armonizado para las mipymes. A fin de resolver el problema de acceso

a la información que a menudo afrontan las mipymes, varias organizaciones internacionales, incluidas la OMC, la UNCTAD y el Banco Mundial, también han puesto en marcha iniciativas para mejorar el acceso a la información relacionada con el comercio. Varias organizaciones internacionales también tienen programas destinados a aumentar la capacidad productiva y la infraestructura de las mipymes.

(vi) Las políticas nacionales son esenciales para promover la inclusión en el comercio

Las políticas nacionales son necesarias para impulsar la productividad y fortalecer el potencial de crecimiento a fin de que los pobres, las mujeres y las mipymes puedan aprovechar las oportunidades que ofrecen el comercio digital o la apertura de los servicios o los mercados agrícolas. También son necesarias para hacer frente a las fricciones relacionadas con el reajuste y compensar las pérdidas, a fin de asegurar que los beneficios del comercio se repartan de manera equitativa en las economías.

Los hogares de ingreso bajo, las mujeres y las mipymes de determinadas economías se enfrentan a mayores limitaciones “dentro de las fronteras” a su participación en el comercio, como el acceso limitado a la financiación, la educación y la tecnología. Para que las mujeres aprovechen plenamente los posibles beneficios del comercio, hay que eliminar las limitaciones que impiden avanzar a las mujeres y aplicar políticas apropiadas para hacer frente a los costos del reajuste (Banco Mundial y OMC, 2020). La falta de competencia en el sector de la distribución y los elevados costos del transporte interno pueden limitar considerablemente la medida en que los beneficios del comercio llegan a los hogares de ingreso bajo. A menudo, las poblaciones más pobres viven en zonas rurales, lejos de los puertos, por lo que los costos de transporte y los obstáculos de acceso a los mercados pueden tener un efecto significativo en ellos: si los costos del transporte interior son elevados, esas poblaciones solo pueden recibir una parte de los cambios beneficiosos en los precios generados por el comercio. Si las industrias nacionales no son perfectamente competitivas, la variación de los aranceles puede quedar absorbida por los márgenes de beneficio (Goldberg y Larson, 2023).

Los datos disponibles sobre la eficacia de las políticas de reajuste indican que no existe una receta única para reducir los costos del reajuste relacionados con el comercio (Bacchetta, Milet y Monteiro, 2019; Pavcnik, 2017; OMC, 2017). Cuando esos programas están bien diseñados, pueden contribuir a un proceso de reajuste al comercio más eficiente y socialmente sostenible, y ayudar a vencer la resistencia a la apertura del comercio. Por ejemplo, los datos sobre el modelo de “flexibilidad” de Dinamarca⁴⁰ indican que los programas bien diseñados pueden, en efecto, facilitar el reajuste y mitigar las preocupaciones de los trabajadores sobre el comercio y la evolución tecnológica.

Las políticas generales de reajuste, que tienen por objeto hacer frente a los problemas de reajuste con independencia de su causa, parecen ser más adecuadas que las políticas específicas para facilitar el ajuste de los trabajadores al comercio en presencia de CVM (OMC, 2017). En presencia de CVM, las políticas generales de reajuste tienen la ventaja de que también pueden apoyar a los trabajadores de empresas que se ven afectadas indirectamente por el comercio, pero que no tienen derecho a recibir asistencia específica para el reajuste debido a los umbrales de tamaño o a la dificultad de establecer una relación de causalidad clara entre la conmoción del comercio y el efecto negativo en la empresa.

En términos más generales, las políticas de reajuste no específicas también apoyan a los trabajadores afectados por la evolución tecnológica y otras conmociones que provocan procesos de reajuste similares a los provocados por el comercio y difíciles de discernir de estos.

Además, el aumento de la demanda de competencias puede motivar el reciclaje de los trabajadores y mejorar así sus ingresos y perspectivas. No obstante, para lograr estos beneficios y el efecto distributivo del comercio es vital dar una respuesta rápida que comprenda la oferta de competencias. Según investigaciones recientes, las fricciones y los obstáculos que impiden un reajuste eficiente de la economía tras una conmoción en el comercio – incluidos los desajustes en cuanto a las competencias, las distorsiones de política que limitan la capacidad de contratación de las empresas y las fricciones de movilidad geográfica que impiden a los trabajadores o el capital desplazarse de una región a otra – suelen ser mucho mayores de lo que indicaban estudios anteriores, y son especialmente considerables en las economías en desarrollo. El efecto negativo de estas fricciones recae de manera desproporcionada sobre los trabajadores del tramo inferior o medio de la distribución salarial. En consecuencia, los costos del reajuste al comercio a corto y medio plazo, en forma de desempleo y reducción de los salarios, pueden desencadenar y exacerbar los efectos distributivos del comercio.

La apertura del comercio debería ir acompañada de políticas eficaces para facilitar el reajuste, en particular políticas para potenciar las competencias. Las políticas del mercado laboral pasivas (como los programas de sostenimiento de los ingresos y de seguridad social) y las políticas del mercado laboral activas (como la asistencia para la búsqueda y la formación) deberían centrarse en las regiones más afectadas, dado que los efectos del comercio varían considerablemente por regiones y que la movilidad laboral interregional en muchas economías en desarrollo es relativamente limitada. En esas políticas del mercado laboral debería tenerse en cuenta el hecho de que, en las economías en desarrollo, una parte sustancial de la fuerza de trabajo tiene empleos informales – estos representan el 89% del empleo total en las economías de ingreso bajo y el 81,6% en las economías de ingreso

mediano bajo, frente al 49,7% en las economías de ingreso mediano alto y el 15,9% en las economías de ingreso alto (OCDE, 2023) – y que el empleo informal constituye un importante margen de reajuste a las conmociones comerciales. Para abordar el hecho de que las empresas formales podrían contratar trabajadores informales tras la apertura del comercio, es preciso realizar inspecciones de trabajo eficaces y hacer cumplir la reglamentación vigente.

Por último, es importante reconocer que las empresas, los consumidores, las asociaciones de trabajadores informales y las organizaciones no gubernamentales también deben participar en la formulación de políticas y en el diseño y la supervisión de los mecanismos de exigencia del cumplimiento para ayudar a que la participación en el comercio y las CVM genere mejores empleos.

También se necesitan políticas nacionales que vayan más allá de las políticas del mercado laboral. La adopción de políticas y medidas macroeconómicas sólidas que apoyen la competitividad y el crecimiento de la productividad es fundamental para que los trabajadores desplazados encuentren nuevas oportunidades. Los sistemas educativos deben preparar a los trabajadores para los cambios en las exigencias del mercado laboral moderno, y las políticas relativas a esferas como la vivienda, el crédito y la infraestructura deben facilitar la movilidad. También podrían considerarse medidas destinadas a reactivar comunidades muy perjudicadas por las conmociones comerciales. Es esencial hacer frente a los trastornos sociales en una etapa temprana y de manera integral, ya que, de lo contrario, los efectos pueden perpetuarse en la comunidad, lo cual daría lugar a resultados más severos y duraderos.

5. Conclusiones

El comercio ha sido un motor importante de la convergencia económica mundial y la reducción de la pobreza. No obstante, regiones como África Subsahariana, han avanzado más despacio, en parte, debido a un crecimiento del comercio limitado, en comparación con el fuerte crecimiento impulsado por las exportaciones que han logrado Asia Oriental y Europa Oriental. El comercio también ha afectado a los resultados distributivos dentro de los países, pero los efectos del comercio en el mercado laboral y la desigualdad han sido muy diversos entre las distintas economías, lo cual obedece a la falta de políticas nacionales adecuadas para acompañar el proceso de globalización y no al proceso en sí. La desigualdad entre las regiones, en particular, ha aumentado en varias economías avanzadas, ya que la pérdida de empleos causada por la competencia de las importaciones, y aun en mayor medida por la evolución tecnológica, normalmente se ha concentrado en determinados sectores y regiones y se ha prolongado con

demasiada frecuencia. En algunas economías avanzadas, la pérdida de empleo y el aumento de la desigualdad han avivado el discurso antiglobalización y la utilización cada vez mayor de medidas unilaterales para apoyar las industrias nacionales y recuperar los puestos de trabajo perdidos en el sector manufacturero.

En este capítulo se sugiere que la fragmentación corre el riesgo de reducir el bienestar mundial y promover la divergencia económica, y que es improbable que reduzca significativamente la pobreza y la desigualdad y fomente el empleo en la industria manufacturera. Aunque existe la posibilidad de que unas pocas economías se beneficien del comercio desviándolo de sus interlocutores comerciales actuales, la mayoría de las economías saldrán perdiendo. Los estudios indican que, en lugar de la convergencia del PIB observada en los últimos decenios, las economías en desarrollo padecerían mayores divergencias con el mundo desarrollado y mayores pérdidas del PIB en términos absolutos, y la brecha del PIB se ampliaría. No obstante, es probable que los PMA sean los más perjudicados. Al mismo tiempo, los trabajadores vulnerables de los sectores que dependen de la exportación se verían afectados por las perturbaciones en el mercado laboral. Asimismo, los hogares de bajo ingreso, que destinan una gran parte de sus ingresos a bienes y servicios comerciables, tendrían que soportar la carga del aumento de los precios resultante de los obstáculos al comercio. Además, es muy probable que la fragmentación no ayude a recuperar los puestos de trabajo perdidos en el sector manufacturero en las economías avanzadas, dada la creciente tendencia a la automatización. Asimismo, en la nueva era digital, el desarrollo de las industrias nacionales va acompañado de una mayor demanda de trabajadores con cualificaciones que difieren considerablemente de las requeridas por las ramas de producción que se han visto afectadas por la competencia de las importaciones en los dos últimos decenios. La automatización y digitalización de los procesos de producción continuarán porque aumentan la productividad, permiten a las empresas seguir siendo competitivas en los mercados internacionales, mejoran la calidad de los productos y dan mayor flexibilidad para responder a los cambios en el mercado.

En el capítulo se aduce que la “reglobalización”, afianzada en la cooperación comercial basada en la OMC, sería una vía más eficaz para lograr un crecimiento inclusivo. La adopción de un sistema multilateral de comercio reforzado apoyaría la inclusión mediante la facilitación de la industrialización impulsada por las CVM y el crecimiento impulsado por los servicios. El crecimiento del comercio de servicios, especialmente los servicios prestados digitalmente, necesita acuerdos sobre la reglamentación nacional en el ámbito de los servicios, el comercio electrónico y la facilitación de las inversiones, esferas en las que se ha avanzado mucho en la OMC. Los Miembros de la OMC pueden ayudar a facilitar un sistema mundial de comercio más inclusivo mediante la negociación de nuevas adhesiones, la ampliación de sus compromisos,

la actualización de las normas comerciales a nivel multilateral y la colaboración con otras organizaciones internacionales para que más personas se beneficien del comercio mundial. La digitalización del comercio podría ofrecer nuevas oportunidades a las economías que hasta ahora se han quedado rezagadas, permitiéndoles superar algunos de los obstáculos al comercio más importantes a los que se enfrentan, como los costos del transporte y las desventajas institucionales. También brindaría nuevas oportunidades para las pequeñas empresas, las personas que viven en zonas remotas y las mujeres.

El comercio digital permite a las personas de todo el mundo acceder directamente a los mercados internacionales y prestar sus servicios aun cuando haya dejado de existir una industria en el país. No obstante, la promoción de una mayor cooperación internacional debe ir acompañada de políticas nacionales, ya que estas son importantes para ayudar a que la globalización sea más inclusiva.

Notas

1. Como muestran los informes bianuales de vigilancia del comercio de la OMC, en los últimos años se ha detectado un aumento de la aplicación de restricciones a la exportación, en un principio en el contexto de la pandemia de COVID-19 y después en respuesta a la guerra en Ucrania y la consiguiente crisis de seguridad alimentaria.
2. Véase Bacchetta et al. (2021) para examinar la amplia bibliografía sobre la relación entre el comercio y el crecimiento económico.
3. Existen numerosas definiciones de las mipymes, que pueden incluir el nivel de empleo, el sector, los ingresos o los activos.
4. Obsérvese que la mayoría de los datos sobre el efecto del comercio en los resultados del mercado de trabajo se refieren al comercio de mercancías.
5. Por ejemplo, se constata que los mercados de trabajo de los Estados Unidos expuestos a la competencia de las importaciones han seguido tendencias similares a las de los mercados no expuestos, debido a las oportunidades de exportación o al acceso a insumos más baratos (Feenstra, Ma y Xu, 2017).
6. Varios mecanismos pueden explicar la forma en que el comercio puede contribuir a aumentar la prima a la cualificación (OIT y OMC, 2017).
7. Dos estudios muestran que la participación en las CVM reduce la proporción de mano de obra en los países emergentes en mayor grado que en los países avanzados (Dao, Das y Koczan, 2020; Dreger, Fourné y Holtemöller, 2023). En ellos se sostiene que los principales factores que determinan este resultado son los efectos tecnológicos indirectos y el consiguiente aumento de la intensidad de capital.
8. Véase en el capítulo A la definición de fragmentación y reglobalización.
9. En varios estudios se han examinado los efectos desfavorables en el crecimiento económico y el comercio de distintas situaciones de fragmentación, que afectan a las economías de diferentes maneras (Bolhuis, Chen y Kett, 2023; Freund et al., 2018; Goes y Bekkers, 2022; FMI, 2022; Ossa, 2014; Ulate, Vasquez y Zarate, 2023).
10. En el ejemplo se da por supuesto que todos los Miembros de la OMC retiran los compromisos arancelarios asumidos en todos los acuerdos comerciales bilaterales y regionales existentes, así como en esquemas preferenciales unilaterales, en paralelo a un aumento del 3% del costo de los servicios objeto de comercio. A falta de compromisos arancelarios en el marco de acuerdos comerciales regionales y preferencias unilaterales como el Sistema Generalizado de Preferencias, los Miembros de la OMC volverían en la práctica a los aranceles NMF, lo que supondría un aumento del 40% del promedio de los derechos mundiales, que pasarían del 2,7% al 3,8%.
11. Cerrar las CVM podría tener peores efectos en el bienestar de todos los países que poner fin únicamente al comercio de productos finales. Asimismo, suprimir un tipo de comercio genera mayores pérdidas de bienestar que eliminar los dos tipos y pasar a una autarquía. Esto puede reflejar el grado en que el comercio de bienes intermedios y el comercio de productos finales pueden sustituirse o complementarse mutuamente. El costo de bienestar asociado al cierre de las CVM es mayor en un mundo con comercio de productos finales, lo que indica que el comercio de insumos puede ser más valioso si se permite el comercio de productos finales, y viceversa, por lo que existen complementariedades entre ambos tipos de comercio (Eppinger et al., 2021).
12. Asimismo, se ha constatado que la pérdida de bienestar causada por los obstáculos temporales al comercio de insumos importados es el doble en un mundo con cadenas de suministro mundiales más profundas (Erbahar y Zi, 2017).
13. Aunque las tensiones comerciales entre China y los Estados Unidos tuvieron algunas repercusiones positivas en determinadas industrias nacionales estadounidenses, pesaron más los efectos negativos del encarecimiento de los insumos y los aranceles de retorsión (Flaaen y Pierce, 2019). Esto ha contribuido a una pérdida total de PIB, y las pérdidas de los consumidores estadounidenses fueron superiores a las ganancias de los productores y los ingresos arancelarios de los Estados Unidos (Fajgelbaum et al., 2019). Los efectos negativos en el PIB también reflejan una desaceleración del crecimiento de las exportaciones de los Estados Unidos, no solo a China sino también a otros mercados, debido a las medidas de retorsión adoptadas por otras economías (Handley, Kamal y Monarca, 2020).
14. Véase Aguiar et al. (2019) para obtener una descripción técnica del Modelo de Comercio Mundial de la OMC, un modelo de equilibrio general computable, recursivo y dinámico.
15. Varios estudios han modelizado los posibles efectos macroeconómicos de la salida del Reino Unido de la Unión Europea en distintas situaciones hipotéticas. El menor efecto negativo en el PIB del Reino Unido se observa en las situaciones que suponen limitaciones mínimas a su acceso al mercado único de la Unión Europea. En cambio, las situaciones más perjudiciales son las que introducen obstáculos al acceso al mercado único. En la peor de las situaciones, en la que no hay un nuevo acuerdo comercial que sustituya su acceso al mercado único, se estima que el efecto negativo a largo plazo se traduciría en una reducción del PIB del Reino Unido del 2,6% al 8,7%, mientras que en el caso del PIB de la Unión Europea (UE-27) la disminución sería entre un 2,7% y un 7,6% menor. No obstante, los distintos Estados miembros de la Unión Europea se verían afectados de forma diferente, y las mayores repercusiones las acusarían Irlanda, Luxemburgo y Malta debido a sus vínculos económicos más estrechos con el Reino Unido (Mathieu, 2020).
16. Asimismo, un análisis reciente indica que los derechos antidumping fomentan el crecimiento del empleo en las industrias protegidas al disminuir las importaciones y aumentar los precios, pero lo obstaculizan en las industrias de las fases ulteriores del proceso productivo, ya que incrementan los costos de producción (Bown et al., 2023).
17. La relación entre la competencia de las importaciones y las pymes es compleja y depende de diversos factores, como el sector, las condiciones del mercado y el panorama competitivo. Algunos estudios concluyen que la repercusión de la competencia de las importaciones en la salida de empresas del mercado es relativamente mayor en el caso de las pymes que en el de las grandes empresas (Colantone, Coucke y Sleuwaegen, 2015).
18. Las mipymes suelen enfrentarse a mayores costos comerciales que las grandes empresas porque no pueden aprovechar las economías de escala que reducen los costos fijos, lo que significa que los costos unitarios del comercio y el transporte son más elevados (OMC, 2016). Asimismo, las mipymes disponen de recursos

- más limitados y tropiezan con dificultades para acceder a la información, la adquisición de competencias y la financiación del comercio (ITC, 2020).
19. El índice de costos del comercio de la OMC muestra que los costos de exportación de los productos de sectores que emplean a un mayor número de mujeres son superiores a los de los sectores en los que la mayoría de los trabajadores son hombres.
 20. Por ejemplo, el crecimiento de las exportaciones de Viet Nam en sectores que se vieron afectados por los aranceles de los Estados Unidos sobre los productos chinos no solo creó oportunidades de empleo, sino que también se tradujo en aumentos salariales, especialmente para las mujeres (Rotunno et al., 2023).
 21. Por ejemplo, en algunas economías, como el Senegal, una limitación fundamental para las exportaciones es la dificultad de cumplir las normas de calidad exigidas en los mercados de importación, en particular las normas sanitarias y fitosanitarias (Mbaye et al., 2022).
 22. Cálculos de la OMC basados en la información de la Base de Datos de la OMC sobre los Costos del Comercio disponible en <http://tradecosts.wto.org/>.
 23. Hay una abundante bibliografía sobre los efectos positivos de las tecnologías digitales y el comercio electrónico en el crecimiento económico, en particular en lo que respecta a las economías en desarrollo (Humphrey et al., 2003; Myovella, Karacuka y Haucap, 2020; Odedra-Straub, 2003; Vinaja, 2003; Zatonatska, 2018), la participación en las CVM (Dethine, Enjolras y Monticolo, 2020), la innovación, la competitividad y la productividad de las empresas (Lee y Falahat, 2019) y el empleo (Avom, Dadeignon e Igue, 2021).
 24. Véase <https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/73>.
 25. Véase también <https://unctad.org/data-visualization/global-foreign-direct-investment-flows-over-last-30-years>.
 26. Véase https://www.wto.org/english/tratop_e/invfac_public_e/factsheet_ifd.pdf.
 27. Se trata del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Centro de Comercio Internacional (ITC); la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA); la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); el Foro Económico Mundial (WEF); el Grupo Banco Mundial; y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
 28. Se consideran acuerdos comerciales profundos aquellos que se refieren a esferas de política que van más allá del comercio, como las inversiones, el medio ambiente, el trabajo o las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (OMC, 2011).
 29. En el estudio de la OMC se analizan los factores determinantes de los costos del comercio utilizando datos correspondientes al periodo 2014-2018. La conectividad digital se mide como el número de suscripciones activas de banda ancha móvil por habitante (publicado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones), tomando el mínimo entre el importador y el exportador. La apertura de la reglamentación del comercio digital se mide como el componente de "infraestructura y conectividad" del índice de restricción del comercio de los servicios digitales (publicado por la OCDE). Los costos del comercio según el modelo de equilibrio parcial se calculan utilizando datos relativos a 61 economías tomados de la Base de Datos TiVA de la OCDE de 2021, siguiendo la metodología propuesta por Egger et al. (2021).
 30. Véase <https://www.itu.int/es/ITU-D/Statistics/Pages/intlcoop/partnership/default.aspx>.
 31. Para un análisis de las pruebas sobre la complementariedad entre los acuerdos comerciales regionales y el multilateralismo, véase OMC, 2011.
 32. Cálculos de la OMC aplicando la metodología de la OMC descrita en <http://tradecosts.wto.org> a los datos del Proyecto de Análisis del Comercio Mundial (GTAP).
 33. Véanse, por ejemplo, el ACR entre Costa Rica y el Perú, y el ACR entre la Unión Europea y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO).
 34. Véase, por ejemplo, el ACR entre la Unión Europea y Viet Nam.
 35. Véanse, por ejemplo, el ACR entre la Unión Europea y América Central, y el ACR entre Australia y el Perú.
 36. Véase, por ejemplo, el ACR entre el Brasil y el Perú.
 37. Véase el documento oficial de la OMC con signatura INF/MSME/6/Rev.3, disponible en <https://docs.wto.org/dol2festaff/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/INF/MSME/W6R3.pdf&Open=True>.
 38. Véase <https://intracen.org/es/node/155301>.
 39. Véase <https://www.upu.int/en/Postal-Solutions/Capacity-Building/Easy-Export>.
 40. Véase <https://www.star.dk/en/about-the-danish-agency-for-labour-market-and-recruitment/flexicurity/>.