

El «lejano oeste» digital y la política comercial

Controversias de política comercial en torno a la economía digital

Hubert René Schillinger

NOVIEMBRE DE 2018

- La digitalización e internet han dado lugar a modelos empresariales completamente nuevos. Internet se convierte cada vez más en la «ruta comercial del siglo XXI». Por lo tanto, la política comercial internacional es una de las arenas en las que se debaten y, dado el caso, se deciden nuevas reglas para el «capitalismo digital». Por ejemplo, en el marco de la OMC, alrededor de 70 de los 164 Estados miembros participan desde comienzos de este año en conversaciones que, a partir de la intención de algunos actores importantes, podrían desembocar en negociaciones sobre un acuerdo «plurilateral» de comercio electrónico.
- Sobre todo, las principales potencias económicas ejercen presión para liberalizar el comercio *online* y la circulación de datos digitales en favor de sus empresas de alta tecnología, para ofrecer al proceso una protección jurídica mediante un tratado internacional vinculante y para que la liberalización pueda dirimirse mediante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC.
- Las potencias en cuestión se enfrentan a una mayoría relativa de países en desarrollo —distan de ser todos, pero son muchos— que están cerrados a esta negociación sobre comercio *online* y circulación de datos. Dichos países consideran que su liberalización vinculada a un tratado y sujeta a sanciones es al menos prematura y no favorece los intereses propios de desarrollo, especialmente si promueve una circulación de datos totalmente «libre» y la prohibición internacional taxativa de aplicar instrumentos vinculados a una industrialización digital (por ejemplo, requisitos en materia de localización, presencia y transferencia de tecnología).



Introducción¹

Cada vez suenan con más fuerza las voces que exigen regular el vertiginoso desarrollo del «capitalismo digital». La política comercial internacional constituye uno de los ámbitos, quizás el más importante, donde crecen el debate, la discusión e incluso la negociación prospectiva en torno a las reglas que deben establecerse. A continuación se presentan algunos antecedentes, el estado del debate y las posiciones contrapuestas.

La digitalización crea nuevos modelos empresariales

En pocos años, la digitalización e internet han dado lugar a modelos empresariales completamente nuevos. Amazon, Google, Uber, Airbnb y muchas otras compañías cambiaron de manera radical el modo en que desarrollamos el comercio transfronterizo de bienes y también, cada vez más, de servicios. La posibilidad de hacer pedidos y pagar por internet no solo es más cómoda, sino que al mismo tiempo reduce los costos asociados. La participación del comercio *online* ha experimentado un enorme aumento en los últimos años y mantiene el ritmo ascendente. Si se busca en Google, internet es la ruta comercial del siglo XXI.

Los mercados electrónicos organizados como plataformas web adquieren mayor importancia. Una aplicación conecta a un proveedor situado en un país con un consumidor en otro, mientras el mencionado proveedor aparece radicado en un tercer país, muchas veces un paraíso fiscal. Con las plataformas de trabajo participativo o *crowdworking* (como Amazon Mechanical Turk) surgen nuevos puestos laborales que recuerdan a formas primitivas de la explotación capitalista: huestes de traba-

jadores manuales sin protección social institucionalizada compiten en todo el mundo para poder realizar minicargos solicitados por empresas y reemplazan así cada vez en mayor medida al personal tradicional.

Los bienes se convierten en servicios. Allí donde antes se vendía una mercancía (por ejemplo, un aparato de radiología para un hospital), hoy se ofrecen soluciones integrales. En el caso mencionado, es ahora el propio fabricante del aparato quien a distancia/desde el extranjero proporciona servicios *online* en el campo del diagnóstico por imágenes mediante los equipos que ha instalado y que opera a través de internet.

Los datos son la materia prima de la economía digital. Las empresas de alta tecnología gestionan plataformas web, controlan los datos mediante sus algoritmos y luego los venden o desarrollan a partir de ellos nuevos campos de negocios. Quien tiene el *software* y controla los datos puede concentrar su flujo creciente, filtrarlo y evaluarlo: así controla también la economía digital. Las compañías de TI (tecnologías de la información) penetran progresivamente y compiten en sectores clásicos (analógicos), como el automotor (vehículos autoconducidos) y la agricultura (industrial), o se colocan en la cima de nuevas cadenas globales de creación de valor.

Todos estos fenómenos tecnológicos del nuevo capitalismo digital se parecen cada vez más a un «lejano oeste» económico y regulatorio, a una nueva fase de la «destrucción creativa» schumpeteriana. Adquieren fuerza entonces las voces que exigen establecer nuevas reglas, capaces de ordenar el supuesto caos.

Y entonces entra en juego la política comercial. Por cierto, no se trata aquí de la regulación *per se*. Desde el punto de vista de este sector —y más aún de sus exponentes diplomáticos y políticos, caracterizados en su mayoría por una orientación económica liberal— lo que siempre se busca, en principio, es fomentar el comercio transfronterizo y eliminar las trabas o «distorsiones» que generan las regulaciones. Se crea así una oportunidad para

1. Versión ligeramente modificada y ampliada de una contribución publicada el 4.10.2018 con el mismo título en *Makronom*, revista *online* de política económica (<https://makronom.de/der-digitale-wilde-westen-und-die-handelspolitik-28077>, en alemán).



que el marco liberalizado y desregulado («libre comercio») despliegue sus reales ventajas, que a menudo solo terminan siendo presuntas. Cuando la política comercial aborda el tema de internet, se enfoca exclusivamente en los asuntos económicos, sobre todo en el sentido de establecer un acuerdo formal tendiente a la apertura del mercado para los bienes y servicios ofrecidos en la web, a escala transfronteriza y con una circulación internacional de datos sometida a la menor cantidad posible de restricciones.

La OMC y el comercio electrónico

Desde hace tiempo, las tecnologías digitales y las oportunidades económicas resultantes son objeto de debate de la política comercial.

A partir del Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI), celebrado con carácter «plurilateral» en la primera Conferencia Ministerial de Singapur de la OMC en 1996 y suscrito ya por 82 Estados miembros de la Organización, se suprimieron los aranceles aduaneros en casi el 97 % del comercio mundial de productos de tecnología de la información (por ejemplo, computadoras). Posteriormente, en la Conferencia Ministerial realizada en 2015 en Nairobi, más de 50 Estados resolvieron extender el acuerdo a más de 200 productos adicionales del sector, que en 1996 todavía no habían visto la luz (por ejemplo, *smartphones*).

Desde 1998 existe en la OMC un programa de trabajo permanente sobre comercio electrónico. Su objetivo inicial fue clarificar el tratamiento del por entonces incipiente comercio *online* en el marco de los acuerdos de la Organización (GATT, AGCS, ADPIC) y en eliminar zonas grises en materia legal.

Desde 1998 también hay una moratoria respecto a la imposición de derechos de aduana al comercio transfronterizo de bienes electrónicos (música, videos, *e-books*, etc.), que fue prorrogada en 2017.

Sin embargo, el mencionado programa de trabajo no contiene ningún mandato de negociación de

nuevas normas. Esa es la principal razón de que desde hace algunos años las cuestiones del comercio electrónico también se hayan tratado fuera del ámbito de la OMC; por ejemplo, las negociaciones sobre un nuevo acuerdo «plurilateral» en comercio de servicios (Trade in Services Agreement, TISA), iniciadas en 2012 y congeladas desde finales de 2016, en las que participaron la Unión Europea y otros 22 Estados miembros de la OMC (entre ellos, Estados Unidos). También hay normas sobre el comercio electrónico en el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por su nombre en inglés), firmado a comienzos de 2016 por 12 países del Pacífico con el liderazgo estadounidense. Tras la retirada de Estados Unidos bajo la administración de Donald Trump, el acuerdo ha sido reimpulsado a finales de 2017 de forma ligeramente simplificada como CPTPP (Comprehensive and Progressive Transpacific Partnership) o «TPP-11».

Evidentemente, aun cuando los motivos hayan sido diferentes, ninguno de estos foros de negociación terminó transformándose en la solución óptima para un proceso normativo global. Por lo tanto, poco a poco, el tema regresó al seno de la OMC. Más allá del programa de trabajo existente allí desde hace dos décadas, el comercio electrónico se ha convertido durante el último año, o los últimos dos, en uno de los temas centrales y al mismo tiempo en uno de los más controvertidos. Las principales potencias económicas, entre ellas la Unión Europea, Japón y también Estados Unidos, ejercen presión para reformular a escala global el comercio *online* y la circulación de datos digitales en favor de sus empresas de alta tecnología, a fin de ofrecerles una protección jurídica mediante un tratado internacional vinculante.

Las potencias en cuestión se enfrentan a una mayoría relativa de países en desarrollo —distan de ser todos, pero son muchos— que están cerrados a esta negociación sobre comercio *online* y circulación de datos. Dichos países consideran que su liberalización vinculada a un tratado y sujeta a sanciones es al menos prematura y no favorece los intereses propios de desarrollo, ya que tiende a consolidar la brecha digital imperante en el mundo.



La postura crítica de estos países frente a la liberalización en un nuevo acuerdo sobre comercio electrónico se ve respaldada no solo por ONG anti-globalización. Se observan posiciones similares de organizaciones sindicales con presencia mundial, como la Internacional de Servicios Públicos (PSI, por su nombre en inglés) o la UNI Global Union (federación internacional de sindicatos del sector servicios).

No sorprende entonces que en la última Conferencia Ministerial de la OMC, llevada a cabo en diciembre de 2017 en Buenos Aires, los impulsores de la iniciativa no hayan logrado obtener el mandato para negociar ese acuerdo sobre comercio electrónico. En una declaración conjunta al respecto, alrededor de 70 de los 164 Estados miembros de la Organización anunciaron luego que a comienzos de 2018 iniciarían «trabajos exploratorios con miras a futuras negociaciones en la OMC sobre los aspectos del comercio electrónico», sin perjuicio de las posiciones de los participantes en cuanto a negociaciones posteriores. Varios de esos encuentros «exploratorios» ya han tenido lugar. A falta de consenso, el objetivo a mediano plazo de estos importantes actores radica en alcanzar un acuerdo plurilateral respaldado por una coalición de pioneros, o «coalición de la voluntad», que luego pueda incorporar a otros países o adquiriera un carácter «multilateral» mediante otro mecanismo.

¿Qué quieren los partidarios de la liberalización?

Mediante el acuerdo internacional impulsado y su normativa en materia de comercio *online* y circulación de datos, los partidarios de la liberalización —especialmente las asociaciones empresariales que están detrás (por ejemplo, DigitalEurope)— buscan imponer sobre todo las siguientes reivindicaciones:

- liberalización del acceso al mercado para proveedores extranjeros de servicios electrónicos que vaya más allá de los compromisos adoptados en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio

de Servicios de la OMC (AGCS o GATS: General Agreement on Trade in Services);

- neutralidad tecnológica, es decir, igualdad de tratamiento para los bienes o servicios ofrecidos por vía electrónica y no electrónica conforme a las normas convenidas en su momento para los bienes o servicios comercializados por vía no electrónica;
- limitación para que los Estados solo puedan imponer regulaciones a los servicios surgidos en el futuro y para que el acceso de los proveedores extranjeros al mercado solo pueda restringirse en el caso de los servicios «nuevos» («enfoque de la lista negativa»);
- circulación de datos irrestricta («libre»), es decir, que incluya también los datos personales sensibles de salud, financieros o de otro tipo;
- ninguna obligación de almacenar o procesar datos en servidores o en centros informáticos situados en el país de origen de los datos;
- ninguna obligación de que los proveedores de servicios web (por ejemplo, servicios financieros) establezcan filiales en los países donde se realizan las ventas;
- ninguna transferencia de tecnología forzada por la obligación de divulgar códigos fuente, algoritmos y códigos de encriptación a organismos estatales de los países en los que hacen negocios los proveedores extranjeros;
- ninguna responsabilidad de los proveedores de servicios de internet sobre los contenidos publicados por terceros (esto afecta principalmente a las redes sociales);
- transformación de la moratoria arancelaria sobre bienes electrónicos en una exención permanente de los derechos de aduana.

Se trata de una lista incompleta. Pero el objetivo es lograr que estas y otras reivindicaciones queden



sujetas a tratados internacionales vinculantes y puedan dirimirse mediante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. En algunos puntos existen fuertes divergencias entre los impulsores de la iniciativa; Estados Unidos, de donde provienen la mayor parte de las empresas dominantes del mercado de internet, parece conducir la línea más agresiva en todos los foros.

¿Qué dicen las voces críticas?

Quienes promueven un acuerdo mundial sobre comercio electrónico recurren principalmente a un argumento para «venderlo» ante la opinión pública: afirman que redundará en beneficio sobre todo de las pequeñas y medianas empresas en países en desarrollo, que podrán acceder a nuevos mercados internacionales gracias al comercio *online* y a las plataformas y sistemas de pagos digitales. No cabe duda de que el comercio electrónico abre oportunidades otrora inexistentes para algunos nichos de esos países, aunque para ello debe haber condiciones necesarias en materia de infraestructura (por ejemplo, una conexión a internet con suficiente velocidad) y debe ser posible ofrecer bienes y servicios que resulten realmente competitivos en el plano internacional. Si esto último no ocurre, las señales apuntan más bien en la dirección contraria: con una apertura precipitada a empresas internacionales que operan en la web, parte de la economía local queda expuesta a una mayor presión por la competencia global. Este es uno de los motivos de que la teoría de las ventajas de un acuerdo mundial no tenga hasta ahora demasiada cabida en la mayoría de los países del sur.

Las voces críticas, que se oponen a la imposición de una liberalización vinculante, sujeta a sanciones y orientada a una economía digital sin fronteras, esgrimen en cambio los siguientes argumentos:

- El establecimiento prematuro de un comercio digital libre sobre la base del *statu quo* consolidaría la ventaja tecnológica que ostentan los líderes en el sector de TI y haría de difícil a imposible el proceso de equiparación para los países menos desarrollados tecnológicamente. Debido a la persistencia y profundización de la brecha digital, la desigualdad entre los países industrializados avanzados y los países pobres aumentaría (nuevamente).
- Con una prohibición internacional taxativa de aplicar instrumentos vinculados a una industrialización digital (por ejemplo, requisitos en materia de localización, presencia y transferencia de tecnología), se limitaría de manera inaceptable el margen de maniobra necesario para adoptar estrategias en el campo digital (aprovechadas en el pasado reciente con éxito por algunos países, sobre todo por China, para impulsar su desarrollo industrial y tecnológico).
- El «enfoque de la lista negativa» (todos los ámbitos/sectores que no han sido excluidos de manera explícita de la liberalización en la firma del acuerdo quedan abiertos posteriormente a los proveedores extranjeros) y las «cláusulas de trinquete» (una vez que las condiciones de acceso han sido otorgadas, se tornan irreversibles) asegurarían con vistas al futuro los acuerdos comerciales en favor de las empresas extranjeras de TI y a costa del margen de maniobra nacional.
- Es necesario aplicar regulaciones comerciales (sobre no discriminación, neutralidad tecnológica, etc.) para dificultar o incluso impedir la posibilidad de que se subordine la legislación nacional a Uber, Airbnb o las diferentes plataformas de *crowdworking*, o de que se establezcan nuevas normas a la medida de ellas (por ejemplo, en el campo del derecho laboral).
- La consolidación del *statu quo* reduciría la competencia generada por nuevos actores y reafirmaría la hegemonía de los gigantes de internet, ubicados principalmente en Estados Unidos («GAFA»: Google, Amazon, Facebook, Apple), que de hecho ya vienen fortaleciendo su posición dominante en el mercado mediante la adquisición sistemática de potenciales competidores (*startups*).



Si los datos son «el petróleo del siglo XXI», su circulación «libre» equivale a «regalar» la materia prima más importante de la industrialización digital a las compañías —principalmente estadounidenses— que dominan el mercado. Es por ello que las posiciones críticas aluden también a una «colonización digital».

La circulación «libre», es decir, la transmisión de datos sensibles a través de los territorios nacionales con disposiciones laxas o poco confiables, representa una amenaza para la privacidad y la protección de los datos.

Si los servicios financieros electrónicos son suministrados por empresas extranjeras que debido a su falta de presencia física y jurídica no quedan sujetas a las regulaciones del respectivo país, surge un riesgo potencial para la estabilidad del mercado financiero. Además, cuando no existe esa presencia en el territorio nacional, se facilita la evasión fiscal y disminuye la recaudación sobre ventas y ganancias.

Si se expande el comercio *online*, la exención definitiva de los derechos aplicados a productos electrónicos importados podría derivar en un grave problema de recaudación para los países pobres, donde los ingresos provenientes de las tasas aduaneras siguen siendo fundamentales para financiar al Estado.

Típicos ejes de conflicto

Por el momento, cuando todavía no ha habido ni siquiera negociaciones oficiales, es difícil saber con qué perspectivas de éxito cuenta la iniciativa de un acuerdo plurilateral de comercio electrónico. Al menos, las conversaciones al respecto representan el proyecto en el que, a pesar de todas las amenazas de Trump de abandonar la OMC, Washington se involucra activamente; por lo tanto, hay quienes las ven como un medio para mantener contento e incluido a Estados Unidos, más allá de otros conflictos latentes, como la paralización del mecanismo de solución de diferencias. Aparte de esto, dado el derecho imperante en la OMC, no será nada fácil

aplicar un posible acuerdo plurilateral conforme a las normas.

Independientemente de las especulaciones sobre las perspectivas de éxito, esta controversia constituye un tema fundamental y refleja en definitiva los típicos ejes de conflicto configurados como mercado *versus* Estado y globalización *versus* soberanía nacional.

Por un lado, las actuales empresas dominantes en el ámbito de internet aspiran a asegurar la realización de sus negocios en todo el mundo sin demasiadas restricciones y con mínimas regulaciones.

Por el otro lado, los Estados tienen el derecho (según algunos, la obligación) de establecer regulaciones «discriminatorias» para defender los intereses de sus ciudadanos, trabajadores y empresas frente a los operadores extranjeros que dominan el mercado. Esto adquiere especial validez en el actual período, caracterizado por profundos cambios tecnológicos: en un contexto donde las condiciones de partida son tan desiguales, la competencia internacional irrestricta no supone ningún beneficio para muchos países, aun cuando esto contradiga el saber teórico de las «ventajas comparativas de costos».

Hace algún tiempo, el economista estadounidense Brad DeLong dio una conferencia que tituló *Is comparative advantage the ideology of the comparatively advantaged?* La controversia de política comercial en torno a la economía digital, al menos, parece confirmar la tesis formulada aquí como pregunta.





Autor

Hubert René Schillinger es director de la oficina de la Fundación Friedrich Ebert en Ginebra.

Publicación original

Fundación Friedrich Ebert | Política Global y Desarrollo | Hiroshimastrasse 28 | 10785 Berlín | Alemania

Responsable:

Jochen Steinhilber | Director, Departamento de Política Global y Desarrollo

<http://www.fes.de/GPol>

Pedidos/contacto: Christiane.Heun@fes.de

Traducción: Mariano Grynszpan

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung | Uruguay
Plaza Cagancha 1145 piso 8 | 11100 Montevideo | Uruguay

Responsable:

Uta Dirksen, representante de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Uruguay

Tel.: ++598-2902-29-38 | Fax: ++598-2902-29-41

<http://www.fesur.org.uy> | fesur@fesur.org.uy

Edición y corrección de estilo | María Lila Ltaif |

Diagramación | glyphs |

Política Global y Desarrollo

El Departamento de Política Global y Desarrollo de la Fundación Friedrich Ebert promueve el diálogo norte-sur y contribuye a generar debates sobre asuntos internacionales en la opinión pública y la política de Alemania y Europa. Ofrece una plataforma para la discusión y el asesoramiento, con el objetivo de fortalecer la conciencia de la interdependencia global, desarrollar escenarios y formular recomendaciones de acción política.

Fundación Friedrich Ebert (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Para solicitar publicaciones:

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung (o las de la organización para la que trabajan los autores o las de las entidades que auspiciaron la investigación).

Esta publicación ha sido impresa en papel fabricado de acuerdo con los criterios de una gestión forestal sostenible.

ISBN: 978-9974-8702-1-5