Globethics Repository



Neoproteccionismo, dumping social y eco-dumping [Neoprotectionism, dumping social and eco-dumping]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	García Menéndez, José Ramón
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-11 16:39:41
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219532

Nueva Sociedad Nro. 143 Mayo - Junio 1996, pp. 124-141

Neoproteccionismo, dumping social y eco-dumping

José Ramón García Menéndez

José Ramón García Menéndez: doctor en Economía por la Universidad de Santiago de Compostela, catedrático de Economía Aplicada en la misma Universidad.

Nota: el presente artículo se elaboró en el marco del Proyecto de Investigación sobre Política Económica Internacional auspiciado por la Consellería de Educación y Universidades de la Xunta de Galicia.

Resumen:
El presente artículo consta de dos partes. En primer término, una introducción general plantea las principales limitaciones conceptuales de los procesos de globalización y regionalización de la economía internacional actual y el reconocimiento de sutiles prácticas neoproteccionistas en el mercado mundial. En segundo término, se analizan problemas e implicaciones en torno a cuatro puntos de interés político-económico: a) la propuesta de una noción sintética de «globalización fragmentada»; b) una visión crítica sobre instrumentos y tentaciones de proteccionismo encubierto de los países industrializados ante la progresiva pérdida de competitividad internacional; c) y d) contenido y funcionalidad de ciertos argumentos neoproteccionistas fundamentados en los fenómenos de dumping social y eco-dumping incorporados en el comercio internacional.

La mayoría de países integrantes del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) ratificaron en Marruecos (abril 1994) la culminación de la Ronda Uruguay (RU). En términos generales, las opiniones de expertos y responsables políticos que coinciden en una visión convencional de las relaciones internacionales manifiestan una relativa satisfacción por los objetivos logrados. En efecto, el juicio neoliberal sobre los fines de la RU desde su inicio en 1987 reconocen un alto grado de cumplimiento en dos ámbitos principales: la rebaja cuasi-lineal de un tercio de las tarifas arancelarias en vigor para el comercio de productos industriales y la paulatina supresión de subvenciones a la producción y/o precios agrícolas.

Desarrollo y comercio mundial: un balance la Ronda Uruguay

No obstante, en mi opinión, la letra y el espíritu de los acuerdos finales de la RU responden, en primer término, a una concepción academicista e interesada de las relaciones económicas internacionales y, en segundo término, a una larga y

beligerante negociación en la que se planteó, de manera diáfana, el cúmulo de contradicciones resultantes de la dialéctica dominante en el actual orden económico internacional (tras la desaparición de la oposición Este/Oeste), una dialéctica que se desencadena en dos escenarios principales, las relaciones Norte/Sur y la triangulación Europa/EEUU/Pacífico (Japón y Nic's asiáticos).

Pese a que nuestra presentación del tema pudiera adolecer, en apariencia, de cierto reduccionismo metodológico, lo cierto es que el planteo permite conformar un balance político-económico inmediato de la RU a través de una reflexión en dos ámbitos específicos: en primer lugar, sobre las características político-económicas presentes en las ocho rondas celebradas desde el nacimiento del GATT; y en segundo lugar, sobre la gravitación de la denominada «cláusula social» en la ratificación de la RU como una muestra de las contradicciones indicadas.

La trayectoria del GATT. Los acuerdos de la RU no permiten generar expectativas optimistas sobre la influencia positiva de una mayor liberalización del comercio multilateral. En efecto, tras cinco décadas de experiencia histórica acumulada por el GATT, y podemos afirmar que la práctica de la institución consistió, en líneas generales, en culminar sucesivas rondas de negociaciones en la que el interés prioritario se centró en fijar concesiones y en arbitrar conflictos comerciales en el flujo internacional de manufacturas dejando, en un lugar secundario, el comercio agrícola y de materias primas, de especial relevancia de los países en vías de desarrollo (PVD).

La frágil voluntad ejecutiva de los firmantes de cada ronda implicó, al respecto, que las áreas comerciales más conflictivas (y, en consecuencia, más necesitadas de un consenso internacional) se sometieran a pactos sectoriales (como el Acuerdo Multifibras) o a códigos anti-dumping (como el suscrito por la Ronda Kennedy en 1967) de dudosa viabilidad.

Con la perspectiva histórica disponible, a mi juicio, se puede valorar críticamente la naturaleza y operatividad de las instituciones político-económicas mundiales (GATT, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) bautizadas en Bretton Woods en 1947, que gobiernan desde entonces el sistema económico internacional de posguerra no sólo sin resolver la fluidez y la simetría del comercio internacional sino, en términos más ajustados, sin acometer estrategias solidarias con la que confrontar el fenómeno del «subdesarrollo».

Es más: la práctica institucional de los organismos multilaterales mencionados se centró en programas de ayuda condicionada del BM, en planes de ajuste económico del FMI y de las cláusulas comerciales voluntaristas del GATT, que ahondaron la brecha estructural entre los países industrializados y los PVD, hasta el punto que las lecciones económicas y políticas impartidas en Bretton Woods suponen, medio siglo después, gravísimas restricciones en el proceso de crecimiento económico de los PVD y, además, implicaciones lastrantes para sus respectivas vertebraciones sociales y de representación política.

En síntesis, sostengo que el GATT promovió, de hecho, un modelo de relaciones económicas internacionales que, en nombre del librecambio, de la movilidad de recursos y factores productivos y de las ventajas comparativas del comercio multilateral, desarmó las endebles barreras de protección externa de los PVD y debilitó sus incipientes procesos de industrialización sustitutiva de importaciones con lo que se respaldó, acto seguido, una indefensa inserción de estas economías en el mercado mundial a través de una plena apertura externa y de una especialización productiva y exportadora.

En muchos aspectos, los países desarrollados contaron con un mercado mundial en el que, segmentada la beligerancia geoestratégica Este/Oeste, los PVD dependían de economías de monocultivo (auspiciadas por el modelo de las ventajas comparativas), de las contingencias del mercado mundial (dominado por una creciente trasnacionalización productiva y financiera), de una fragilidad político-económica interna (debido a las limitadas capacidades de autosuficiencia) y con un alto costo social (evaluado en términos de nivel de vida de la población, en un consumo despilfarrador de recursos no renovables y de un irreversible deterioro del medio ambiente).

El voluntarismo y, con frecuencia, la insolidaridad de los sucesivos acuerdos del GATT no resolvieron la desigualdad, pues el ordenamiento multilateral del comercio internacional reclamaba, por una parte, la especialización productiva de los PVD (en los monocultivos agrícolas, mineros o petrolíferos) pero, simultáneamente, era incapaz de desterrar las prácticas de proteccionismo encubierto (mediante cupos administrados o la arbitrariedad de normas sanitarias, por ejemplo) de los países desarrollados.

La cláusula social. Como es conocido, una de las mayores dificultades en la definitiva ratificación de los acuerdos del GATT consistió en la mayoritaria aceptación de la «cláusula social» propuesta por Francia y EEUU. Mediante la misma, los países desarrollados solicitan a los PVD que, al mismo tiempo que respetan los acuerdos de rango librecambista de la RU, instrumenten programas de política económica interna que supongan mejoras sustanciales en las condiciones salariales y de derechos laborales. Dicho ejercicio de política económica, como sostienen Francia y EEUU, evitará a mediano plazo la práctica de un singular «dumping» social incorporado en las exportaciones más competitivas de los PVD.

El debate planteado planea entre dos márgenes: la posición farisea de ciertas declaraciones políticas en los países más avanzados y los riesgos demagógicos del maniqueismo interpretativo. Sin embargo, el lector convendrá conmigo en que el caso ilustra con sutil transparencia –las contradicciones y el conflicto de intereses económicos (e, incluso, geoestratégicos) que se ocultan bajo el juego de compatibilidades que intenta consensuar el GATT en la RU. Al respecto, es necesario hacer las siguientes precisiones que permitan valorar, en su justo término, las implicaciones ocultas bajo el rótulo de «cláusula social».

1) El urgente interés de EEUU y de algunos socios de la Unión Europea en incluir el tema salarial y de garantías sindicales en la RU o, en cualquier caso, en la futura agenda de la Organización Mundial del Comercio (OMC) –que sustituye institucionalmente al GATT desde 1995– evidencia el interés de las autoridades económicas de los países desarrollados integrantes del Eje Atlántico en utilizar las cuestiones de protección social del trabajo como una singular defensa ante el empuje exportador de la Cuenca del Pacífico (originado tanto en Japón como en los NIC's asiáticos, así como en las alarmantes previsiones sobre el despliegue económico internacional de China tras la reincorporación territorial de Hong-Kong).

De una forma sorprendente, la configuración político-económica de los casos de economías de exportación del área del Pacífico responde a la plasmación histórica de un peculiar modelo de crecimiento que vincula la apertura comercial con la acumulación de ventajas comparativas debidas, especialmente, a los bajos costes salariales de una fuerza de trabajo disciplinada que cuenta con una insuficiente protección social y precarias garantías sindicales. Contradictoriamente, los promotores de la cláusula social en el GATT defienden la regulación y control de las «ventajas comparativas» de un modelo que hace de las mismas la clave del éxito del crecimiento económico y del librecambismo en un marco de relaciones internacionales multilaterales.

2) Maurice Allais, Nobel de Economía en 1988, hizo recientemente unas duras declaraciones en las que denunciaba el librecambismo como una nueva modalidad de colonialismo y al GATT como un instrumento del dominio de EEUU. Considero que el laureado economista francés, libre de cualquier sospecha de heterodoxia académica, remueve una herida inconfesable para gran parte de glosadores conformistas de la actualidad internacional. No cabe duda de que la «cláusula social» no es, en absoluto, una exigencia de EEUU y de la EU que responda a una repentina sensibilidad social de las potencias hegemónicas en defensa de los derechos laborales y del nivel de vida de los asalariados de los PVD. En realidad, ello se debe a una estrategia de proteccionismo encubierto mediante sanciones comerciales que compensen las concesiones de la RU en términos de rebajas arancelarias y de paulatina supresión de subvenciones agrícolas.

3) En definitiva, la «cláusula social» tiene una doble lectura. Por una parte, la experiencia acumulada en la Ronda Kennedy y en la Ronda Tokio muestra el fracaso de los códigos anti-dumping adoptados, pues el camino del librecambismo es paralelo a la sofisticación neoproteccionista para amortiguarlo. Por otra, las cuestiones referentes al dumping social implícito en la competitividad de las exportaciones de los PVD deriva de una organización precaria del factor trabajo como un fenómeno consustancial con el subdesarrollo. En consecuencia, es preciso distinguir entre la causa y sus manifestaciones. Y éstas, en el presente caso, pertenecen a la esfera de «asuntos propios» del país en cuestión y, en última instancia, a la normativa y foros de la Organización Internacional del Trabajo. Dichas manifestaciones del subdesarrollo no pueden ser utilizadas como armas arrojadizas sobre los mismos PVD que lo sufren.

4) La «cláusula social» estuvo reforzada con una argumentación medioambiental. Especialmente Francia, país que soportó una fuerte presión sectorial de su agricultura históricamente subvencionada por la Comunidad, difundió la «Carta Balladur» en vísperas de la ratificación de la RU del GATT en la que la ex-potencia colonial promociona «por vocación y tradición» (¡!) el desarrollo económico y social, los derechos humanos, las garantías laborales así como las exigencias medioambientales del Tercer Mundo. Al respecto, cabe reiterar que en este terreno las contradicciones son tan patentes como en el comercio internacional.

En efecto, las dos principales organizaciones mundiales conservacionistas (el World Wild Fund y la Unión Mundial de la Naturaleza), incapaces de presionar suficientemente a los gobiernos firmantes de los acuerdos de la Cumbre de Río-92 que se comprometieron en la aplicación de mecanismos de penalización y/o boicot comercial por razones ecológicas no fueron beligerantes, en cambio, en las negociaciones de la RU para crear un comité ambiental en la entonces futura OMC.

El tema es esencial para el comercio internacional pues un código medioambiental vinculado al comercio que no sea negociado con transparencia y con responsabilidades multilaterales se podría convertir, al igual que la «cláusula social», en un mero instrumento de proteccionismo encubierto.

En definitiva, la culminación de la RU ha dejado en la incertidumbre numerosos aspectos (la «cláusula social», el «código medioambiental», la «excepción cultural», los períodos transitorios en la eliminación del Acuerdo Multifibras o del desarme subvencionista de la agricultura europea...) que forman un problemático legado para la OMC que, tras cincuenta años, sustituye al GATT sin que se resolvieran no sólo crónicos problemas institucionales en la regulación del comercio mundial sino, más bien, con la agudización dramática (hambre, catástrofes, guerras...) del subdesarrollo, la creciente brecha Norte/Sur (por incomunicación e insensibilidad social) y la profundización de los procesos de atraso económico y de desarticulación política de los PVD.

El balance retrospectivo y el juicio actual sobre el GATT es, en definitiva, decepcionante. Cabe especular sobre una reacción en cadena de los países más perjudicados ante la pasividad e, incluso, la ingerencia de un orden económico internacional que posterga valores solidarios y legitima vergonzantes situaciones-límite en los PVD.

Neoproteccionismo, dumping social y eco-dumping

Barreras neoproteccionistas actuales. En obras muy divulgadas en los últimos años, Porter (1980, 1991) reitera la idea de que la competitividad internacional de una economía es, en realidad, la suma de esfuerzos desplegados por empresas individuales hasta el punto que, en casos muy significativos, existen empresas

trasnacionales que son altamente competitivias sin que lo sea el país donde estén radicadas.

Sin embargo, el vínculo «crecimiento económico-comercio internacional» fortalecido por el nudo de la competitividad se presenta, en el marco de los procesos comentados de globalización y regionalización del mercado mundial, de una forma compleja y no sólo por diferencias de conceptualización de la categoría «competitividad». En efecto, desde el ángulo de la política económica internacional se requiere una nueva lectura del mencionado vínculo ante la influencia de fenómenos y procesos actuales de indudable singularidad, bien sea por la reconsideración neoproteccionista que suponen o bien sea por el carácter netamente novedoso de su funcionalidad: primero, las barreras aplicadas por los países desarrollados al comercio con los países en vías de desarrollo; segundo, el rol que desempeñan las materias relativas al medio ambiente como arma proteccionista; y tercero, la gravitación del denominado «dumping» social en el comercio internacional (cf., al respecto, Rosales; Pérez; Krugman 1994).

El tema de las barreras comerciales aplicadas por los PD a los PVD es uno de los tópicos más conocidos de la economía internacional. En la presente etapa, cobra especial importancia conocer los primeros resultados de una evaluación inmediata de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT (véase, al respecto, García Menéndez 1994) pues, sin duda, del grado de cumplimiento mulltilateral de los objetivos de liberalización del comercio internacional dependerá el significado real de ciertas categorías político-económicas como la noción de «competitividad».

Respecto al conjunto de políticas de importación y medidas no arancelarias que practican los principales países desarrollados ante el comercio proveniente de los PD, la RU del GATT logró un desarme arancelario que sitúa el arancel promedio, para los próximos años, en niveles inferiores al 5% del valor de importaciones. Sin embargo, cabría hacer las siguientes puntualizaciones que matizan el carácter neo-proteccionista larvado en el comercio internacional.

En primer término, la presión arancelaria se somete a una amplia gama de consolidación dependiendo del origen sectorial de los bienes comercializados. Para unir voluntades políticas con intereses económicos enfrentados, la culminación de la RU no alcanzó la unidad de criterio necesaria y estableció listados pormenorizados y aranceles diferenciados e, incluso, con un considerable escalonamiento según fuera el grado de procesamiento productivo incorporado a los bienes susceptibles de comercio. En general, los bienes de exportación tradicional en los PVD (textil, calzado, productos alimenticios, ciertas bebidas alcohólicas...) son los que se cargan con aranceles más elevados. Cuando las exportaciones de los PVD incorporan un mayor valor agregado productivo en origen (como es el caso del acero o de los electrodomésticos y equipos electrónicos de consumo no elitista), el entramado neoproteccionista no desarticulado por el GATT permite a los PD hacer uso de medidas no arancelarias como las restricciones temporales y voluntarias a determinadas exportaciones.

No obstante, el sector más afectado por las barreras comerciales de los PD es, sin duda, la agricultura y, especialmente, en la Unión Europea. Como es sabido, la discrecionalidad para aplicar aranceles variables que otorgan a los productores internos una protección cuasi-ilimitada, las considerables primas a la exportación, el apoyo político-económico e institucional y la asignación de subsidios a productores agrarios internos han hecho de la UE el principal exportador mundial de productos agrícolas incluso en producciones que poseen desventajas comparativas muy importantes (García Menéndez, 1993c; Azcona).

No es preciso recordar la fuerte presión de Francia, al respecto, en los últimos tramos de la negociación de la RU pero lo cierto es que, en paralelo al voluntarista discurso oficial de liberalización del comercio internacional de materias primas y productos básicos, los acuerdos multilaterales sobre el sector supondrán una paulatina sustitución de la práctica comunitaria de restricciones cuantitativas por el establecimiento de impuestos sobre la importación, lo cual consolidará, de hecho, una alta protección arancelaria. Respecto al área textil, de tradicional importancia exportadora para los PVD y que mereció un tratamiento singular en las negociaciones del GATT, las tendencias liberalizadoras acordadas en la RU se han esterilizado a lo largo de un período transitorio de 10 años.

Por otra parte, excepto en el caso ya comentado de la agricultura europea y en algunos sectores y países específicos (la pesca en Noruega, la «industria cultural» en Canadá, la agricultura norteamericana...) no existe una práctica generalizada en los PD de subsidios y ayudas incondicionales a la exportación. Sin embargo, este espíritu no se reproduce en la filosofía liberalizadora del gasto público. A pesar de que la mayor parte de los países industrializados más importantes han suscrito y ratificado el denominado Código de Compras Gubernamentales del GATT, la práctica proteccionista de «compras gubernamentales» no se ajusta a la normativa pactada pues, en general y por motivos chovinistas, electorales y/o de apoyo político, el poder público otorga un considerable margen de preferencia a proveedores nacionales frente a una intendencia foránea quizás más competitiva.

Sin duda, el nudo gordiano que enlaza el proceso de globalización fragmentada de la economía internacional se podría concentrar en el problema de la competitividad implícita en las exportaciones de los PVD y que representa el principal frente de batalla para la práctica pública y privada neoproteccionista de los PD. El conocimiento de las perspectivas de ganancia/pérdida de competitividad de los bloques comerciales se muestra, por tanto, crucial en cualquier previsión estratégica de los PD sobre el comercio internacional.

La gravitación del dumping social en el mercado mundial. Por analogía con la definición clásica de «dumping» en materia comercial como competencia desleal vía precios inferiores a costes para reventar mercados, eliminar competidores y situarse en posiciones monopolitísticas de mercado y posibilitar, por tanto, una futura e incuestionable administración de precios de mercado intervenido, el «dumping» medioambiental y/o social hace referencia a fenómenos de evidente interés político-económico en cuanto los bienes de comercio exterior afectados

contienen un diferencial competitivo al margen de los convenios multilaterales, pues el precio efectivo de dichas importaciones es inferior al de mercado internacional debido a una estructura de costes distorsionada, en origen, por una deficiente incorporación a la estructura de costes de compensaciones/restricciones medioambientales o por una sobreexplotación en las condiciones sociolaborales y/o salariales de la fuerza de trabajo.

Sin duda, la noción de dumping es aún más compleja y cuestionable si se aprecia que, por exclusión, el empleo de dichos argumentos acusa directamente a las autoridades político-económicas del país exportador, primero, de aplicar de forma desigual las leyes laborales en las producciones destinadas al mercado interno o a la exportación y, segundo, de no reflejar los costes reales de tipo social y medioambiental en dicho flujo.

Tanto el tema del eco-dumping como del dumping social conectados argumentalmente con la evolución del comercio internacional actual en un contexto contradictorio del mercado mundial presionado por fuerzas no siempre compatibles de globalización y regionalización económica, ha dado lugar a uno de los paneles más controvertidos políticamente en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y EEUU y en la culminación de la RU del GATT. En ambos casos, como constatación de una vuelta más en la espiral dialéctica de la historia, se renovó con acritud el enfrentamiento Norte/Sur. Los PVD sostienen que la introducción, en la agenda de las negociaciones multilaterales, de los condicionamientos sociales, laborales y de medio ambiente en el ordenamiento del comercio internacional supone, primero, que los adalides del liberalismo económico resucitan y entierran, discrecionalmente y según circunstancias, a Adam Smith y a la teoría de las ventajas absolutas del libre comercio y, segundo, que los PD reconocen que la pérdida tendencial de competitividad internacional y su proclividad a las prácticas proteccionistas se enmascaran bajo una equívoca e interesada solidaridad sociopolítica y ecológica con el Sur emergente.

Las implicaciones político-económicas en este ámbito son, en consecuencia, de capital importancia tanto para las relaciones Norte/Sur como para las próximas negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio. Como sucede en las materias relativas al binomio crecimiento-medio ambiente, los PVD mantienen serias reservas con el capítulo de los temas sociales en las negociaciones multilaterales sobre comercio internacional, pues la frontera entre la petición de los PD en armonizar jurídica y económicamente la política sociolaboral y la intromisión en la soberanía nacionales, cuando menos, una sutil demarcación. Las tensiones México-EEUU en la interpretación de algunas cláusulas del TLCAN es un ejemplo muy significativo para el futuro.

No obstante los países en desarrollo sienten una mayor desconfianza en una etapa histórica, como la actual, en que las tendencias a la uniformidad y simultáneamente a la fragmentación producen situaciones que retroalimentan el proverbial proteccionismo de los PD. Ello se debe, en buena medida, a la abusiva

instrumentación de las políticas comerciales y a la posibilidad de acciones punitivas unilaterales por parte de los PD contra importaciones que se estimen, de modo interesado, producidas y transadas inaceptablemente por motivos sociolaborales. Con un incuestionable grado de hipocresía (como se constata en las relaciones comerciales de los PD con China), el Norte esgrime discrecionalmente, frente a los PVD, argumentos técnicos (relacionados con el nivel de salarios y la competitividad y usados en la RU del GATT) y apelaciones morales (derechos humanos, bienestar social) como los que fundamentaron el aislamiento comercial de Sudáfrica).

La pretensión de algunos PD, nucleados en la RU para establecer una regulación internacional sobre normas sociolaborales y salariales que contengan contrapartidas comerciales tuvo precedentes legales que no necesitan tratamiento específico sino cumplimiento[1].

En realidad, la frontera entre la garantía internacional de derechos laborales y el interés en equiparar salarialmente estructuras de costes de los flujos de comercio es, como ya dijimos, excesivamente sutil para no dudar de la sensibilidad social de los PD; y no sospechar de que un espíritu netamente proteccionista sea el que incentive la adopción de medidas de castigo comercial ante la elevada competitividad de importaciones provenientes de PVD, que cuenten con bajos niveles salariales y un amplio ejército de reserva de mano de obra como garantía de costes competitivos.

El acuerdo laboral tripartito incorporado al TLCAN ha sido ratificado en un contexto comercial que pudiera ser, al respecto, de un gran interés para pautar el tratamiento político-económico internacional futuro. Sin pretender la armonización de derechos laborales y sin establecer normas mínimas generales para tres economías de diferente grado de desarrollo, el TLCAN establece los controles institucionales y penalizadores necesarios para garantizar el obligado cumplimiento de la normativa laboral interna en los tres casos. Esta alternativa subsana deficiencias conocidas en la práctica institucional de la Organización Internacional del Trabajo y del GATT. Por ejemplo, en la OIT y en 1993 se firmaron 173 convenios y 180 recomendaciones internacionales sobre compromiso

[1] Por ejemplo, EEUU negó los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias a la exportación de varios países latinoamericanos que no garantizaron el amparo de derechos laborales y salariales reconocidos internacionalmente y recogidos en la Ley de Comercio y Aranceles de 1974. La Sección 301 de esta Ley, sobradamente conocida en todas las cancillerías de América Latina en los años 70, definía como derechos laborales en cuestión los derechos de organización y negociación colectiva, prohibición de trabajos forzados, edades mínimas y un componente genético bajo el rótulo de «condiciones aceptables de trabajo» que remitía a costes salariales con implicaciones de comercio exterior. La sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 fue ratificada por la Ley de Comercio y Competitividad de EEUU, de 1988, y recogida parcialmente por la Unión Europea en las negociaciones bilaterales con los PD y, de forma multilateral, en el contexto de los Acuerdos de Lomé y en la RU del GATT. Por tanto, el reciente interés de los PD obedece a una finalidad no explicitada.

en torno a normas laborales cuyo incumplimiento no supone una inmediata reacción punitiva.

En cambio, la cláusula social combinada con la cuestión del medio ambiente constituyó uno de los puntos más conflictivos de la agenda de la RU del GATT. Tradicionalmente, el GATT contempló la obediencia de los países suscritos a los acuerdos de la institución en imponer prohibiciones o restricciones unilaterales de importaciones de bienes manufacturados en condiciones sociolaborales no homologables bajo principios de general aceptación por la comunidad internacional. En este sentido, el comercio externo podría estar afectado por sanciones y represalias frente a exportaciones producidas en determinados regímenes sociopolíticos en los que conculcan derechos humanos.

Sin embargo, la etapa final de las negociaciones de la RU del GATT presenta novedades de interés en la componente social del comercio internacional respecto a la mutante definición de dumping social. En primer término, respecto a las limitaciones del comercio internacional debido a razones sociolaborales, la RU actualizó el artículo VI del Acuerdo General que permitía imponer derechos discriminatorios contra supuestas importaciones subsidiadas, entendiendo como «subsidios» tanto el caso de incorporación de fuerza de trabajo a la que se le niegan derechos sociolaborales de reconocimiento internacional o con niveles salariales inferiores a las normas vigentes.

La cuestión del eco-dumping en el comercio internacional. La protección del medio ambiente se ha convertido en un auténtico desafío internacional y no sólo por la extensión del espíritu conservacionista sino, más bien, por el coste económico y social –directo o indirecto– que ocasiona el impacto transfronterizo del deterioro medioambiental y la destrucción de recursos no renovables. El creciente comercio internacional, por otra parte, ha desarrollado una mayor integración económica, financiera y tecnológica que se plasma en la contradictoria relación comercio-crecimiento-medio ambiente como la constatación de que el proceso de globalización elimina las diferencias entre la división «nacional» o «internacional» del medio ambiente mientras que el proceso de regionalización lo mediatiza institucionalmente y en términos de política económica (cf., al respecto, Anderson/Blackhurst; Ropke).

Esta relación comercio internacional –crecimiento económico– calidad ambiental ya fue subrayada por la OCDE a inicios de los años 70 («Principios orientativos sobre aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales», OCDE, 1972). Recordemos que a partir del mencionado documento se difunde una terminología aceptada en los círculos académicos y políticos sobre los cuatro principios que deben dirigir, según la OCDE, los condicionamientos medioambientales del comercio internacional: la cláusula «quien contamina, paga»; la tendencia a la armonización legal y sancionadora; el respeto a la no discriminación entre productos nacionales o foráneos ante los requisitos medioambientales y la generalización de compensaciones ante situaciones de

incumplimiento, bien sea mediante aranceles a la importación o restricciones a la exportación.

No obstante, la cuestión adquiere en la actualidad una controvertida urgencia. Primero, la generación de conflictos político-económicos multilaterales a partir de la instrumentalización de políticas comerciales en el cumplimiento de objetivos medioambientales. Segundo, las tendencias de reformulación de la división internacional del trabajo en el traslado de industrias contaminantes y/o de intenso consumo del insumo energético hacia zonas de menor protección ambiental. En este sentido, es destacable la funcionalidad de las denominadas «pollution heavens», paraísos medioambientales, en los recientes esquemas de integración de espacios de desigual grado de desarrollo como el TLCAN. Tercero, la inquietud de las economías que practican con meticulosidad las normas de protección medioambiental propias con un evidente menoscabo de la competitividad de sus exportaciones por el encarecimiento de sus costes. Y cuarto, la inquietud no es menor en los países en desarrollo, cuyas exportaciones se someten a nuevas barreras neoproteccionistas en los mercados de los países centrales. Mediante la aplicación de una estricta legislación sanitaria y medioambiental, la rigidez de las condiciones comerciales y la dureza de sanciones unilaterales responden más a la presión de intereses de protección económica que de tipo ambiental o conservacionista.

Si bien es cierto que el proceso decisorio en política económica se configura en un contexto de mutua desconfianza entre partidarios de la apertura comercial sin restricciones y los defensores de cláusulas de salvaguardia medioambiental, no lo es menos que las descalificaciones, con frecuencia en un agrio tono visceral, desvían el centro de interés en perjuicio de las principales interrogantes pesentes en la vinculación entre los enfoques básico y aplicado de la política económica internacional y los objetivos de protección del medio, especialmente de los recursos no renovables.

En efecto, mientras que los librecambistas, en nombre de las ventajas del libre comercio internacional, perciben a los ecologistas como auténticos «lobos industriales con intereses económicos autárquicos» disfrazados de inofensivas «ovejas verdes»; los segundos, en cambio, denuncian al capitalismo licántropo de los países desarrollados que, por el día, predican el libre comercio internacional y el crecimiento económico compartido y, por la noche, articulan nuevas barreras de proteccionismo encubierto o transfieren la parte de su industria más contaminante, tóxica o despilfarradora de recursos no renovables hacia los PVD.

Por su lado, los responsables político-económicos de los PVD no son ajenos al doble juego, pues la contradictoria relación entre comercio internacional –crecimiento económico– y calidad medioambiental, se calcula mediante una peculiar «tasa de descuento»: cuanto menor sea el nivel de ingresos de la población y menor el grado de desarrollo de la economía en cuestión, menor será también el interés socioeconómico y electoral de autoridades y ciudadanía por la protección futura del medio ambiente deteriorado por prácticas anómalas de

comercio internacional, hasta que no sea cubierta satisfactoriamente la demanda de necesidades básicas de la población.

En este sentido, la mera descalificación entre opiniones discrepantes o las interesadas escalas de prioridades son artificios retóricos que pueden difuminar las cruciales interrogantes que se plantea el analista político- económico internacional: primero, ¿son las políticas comerciales los canales idóneos para abordar con garantía el cúmulo de problemas ambientales a escala mundial?; segundo, en una etapa histórica, como la actual, en la que el desarrollo de los procesos de globalización y regionalización no es armónico ni previsible, ¿es posible armonizar objetivos y normas ambientales en el comercio internacional?; y tercero, si las particularidades históricas, sociales y de grado de desarrollo, entre otros, son factores que caracterizan a todos y cada uno de los interlocutores del comercio internacional, ¿cómo es posible estimar y contabilizar con uniformidad el coste social y económico de rango medioambiental para impedir que el «valor de la externalidad» no sea más que un mero instrumento de proteccionismo encubierto por parte de productores internos desaprensivos, que promuevan acciones punitivas unilaterales en el comercio internacional en nombre del «ecodesarrollo» cuando, en realidad, son acciones al servicio de intereses sectoriales concretos amenazados por la competencia externa?

No cabe duda que el componente medioambiental en el cálculo económico implícito en el binomio comercio-crecimiento remite con harta frecuencia a la colección de «intangibles» analíticos siempre presentes en ciencias sociales (cf. Ehrlich, pp. 59 y ss.). En efecto, una estrategia político-económica de crecimiento a partir de la especialización en el comercio exterior no refleja el valor social que se plasma en el estilo de asignación de recursos no sólo escasos sino, además, no renovables; tal menosprecio, en sentido literal, es una pieza del intercambio desigual en el mercado mundial y responde a una estrategia de crecimiento económico que no incentiva, en modo alguno, la racionalidad del ahorro o, incluso, la sobriedad en la extenuación de recursos no renovables sino que, también, impide la generación de un magnetismo financiero adecuado para atraer inversiones detinadas al aprovechamiento eficiente o la sustitución innovadora de recursos limitados.

Este círculo vicioso se superpone a la brecha existente ante el agotamiento material de fuentes de riqueza o el deterioro del medio ambiente –entre los precios de mercado y el valor social. Una brecha que indica la magnitud de la «externalidad» entendida como la tensa confluencia de dos vectores de dirección opuesta: la tendencia a la incorporación intensiva, en el proceso productivo, de insumos de compleja o nula renovación frente a otra tendencia, irreversible, de escasez a corto plazo pero de agotamiento ineluctable a medio y largo plazo de materias primas y energía.

La política económica como eco de las decisiones del mercado está, en principio, maniatada. La envergadura de la «externalidad» que gravita en el estilo de crecimiento es muy superior a las débiles señales de las fuerzas de mercado que,

por una parte, no ofrece incentivos al ahorro en el consumo ni a la inversión en el mantenimiento o renovación de recursos extenuados. El acceso a los mismos, en las condiciones de mercado, no cuenta con un umbral dirigido hacia los objetivos de calidad ambiental implícitos en el comercio internacional (cf. Daly/Goodlan, pp. 73 y ss.).

No obstante, las «externalidades» pueden ser «internalizadas» en el cálculo de asignación no sólo mediante la clarificación responsable de los derechos de propiedad de ciertos recursos limitados o las campañas de información y educación medioambiental sino, además, por el establecimiento de diversas modalidades de sobreprecios (de rango político, fiscal o sancionador) que, ante la existencia de «externalidades», aproxime el precio de mercado al valor social de los bienes transados en la economía internacional.

Sin duda, se podría aducir que la «mano invisible», si no está atrofiada por circunstancias coyunturales extraordinarias, guiará las decisiones del comercio internacional incorporando la cuestión de las posibles «externalidades» en un proceso de prueba-error que se verá reflejado en la estructura de precios relativos. Pero, a mi juicio, el problema es aún más complejo en la práctica. Desde la perspectiva de la política económica, el grado de maniobra del gestor público para consensuar y estabilizar situaciones de frágil equilibrio está muy limitado ante la acción de los movimientos sociales vinculados estrechamente al consevacionismo (especialmente de los recursos no renovables) y a la protección medioambiental, por cuanto éstos asignan un valor infinito a ciertos bienes de interés ecológico que, simultáneamente, son recursos no sustituibles a corto plazo en el proceso productivo y con precios infravalorados, bien por una indefinición de derechos de propiedad o bien por ser producto de la depredación del sistema en los PVD, en los que –para cerrar el círculo argumental– el estilo de crecimiento predica la especialización productiva, el aprovechamiento de las ventajas comparativas y la apertura externa irrestricta canalizada por el comercio internacional.

En este sentido, se revitaliza el rol activo y beligerante, en muchos aspectos, de la política económica internacional. Los actuales procesos de globalización y regionalización en el mercado mundial, tanto por sus realizaciones como por las incertidumbres que presenta, diseñan un ámbito de acción unilateral o coordinada que permitirían el control progresivo del grado de entropía que genera la tensa vinculación entre comercio internacional/crecimiento económico/requisitos medioambientales en varias facetas.

En primer término, la política económica puede garantizar un determinado grado de cumplimiento de acuerdos multilaterales en torno a los requisitos medioambientales del comercio externo. Es preciso observar, en cambio y como un ejemplo muy significativo, que algunas agencias oficiales de defensa del medio ambiente y de protección alimentaria en EEUU cuentan con una normativa más restrictiva que los acuerdos multilaterales del «Código Alimentario» amparado –hasta la creación de la Organización Mundial de Comercio– por el GATT, lo cual resulta un arma de doble filo pues la aplicación de una u otra reglamentación

serviría de instrumento de proteccionismo comercial encubierto. En segundo término, la política económica puede articular un cuadro de medios y objetivos en el que normas de comercio, aranceles, fomento de exportaciones, etc., estén al servicio de fines medioambientales que obligan a importadores en la misma intensidad que a los productores internos. En tercer término, la política económica puede plasmarse en medidas persuasivas frente a terceros, favoreciendo la modificación de marcos legales excesivamente permisivos con prácticas de comercio que no sintonizan con objetivos conservacionistas aunque este campo de acción no está, en absoluto, libre de manipulación por parte del denominado «cabildeo ecológico» de grupos económicos que alientan las sanciones unilaterales por motivos de perferencia autárquica y de servidumbre exclusivamente sectorial.

Implicaciones de política económica internacional

A partir de 1995, sin duda, los procesos mencionados se plasmarán en la evolución futura de la economía internacional siguiendo la senda de liberalización progresiva del comercio tras casi una década de arduas negociaciones de la RU del GATT, que estabilizarán las relaciones económicas internacionales bajo la impronta constitucional de la Organización Mundial de Comercio. Sin embargo, no se ha reducido la incertidumbre en el grado esperado por los interlocutores bi y multilaterales debido a un desarrollo contradictorio de tendencias y la aparición de fenómenos inesperados en el mercado mundial.

En primer término, la tendencia a «globalizar» a escala planetaria la economía internacional mediante una intensificación de la interdependencia político-económica y de la transnacionalización productiva y financiera así como de una fluida circulación tanto de bienes y servicios como de la comunicación choca, como dijimos, contra otra corriente, de no menor fuerza, de «regionalización» de mercados a través de diversas fórmulas (Asean, TLCAN, Mercosur, etc.) que datan, a medio plazo, la institucionalización de grandes áreas económicas de libre comercio que, proliferando el modelo de *zollverein* de List en la realidad contemporánea, aceptan el desafío de la competencia internacional.

Sin duda, entre las posiciones extremas de ambas tendencias existen «zonas grises» en que se sitúan las experiencias específicas a analizar, y que responden a un precipitado histórico y político-económico de síntesis que podríamos denominar con la categoría analítica «globalización fragmentada» de la economía internacional. El desarrollo de este proceso no está, en modo alguno, exento de controversia académica e institucional, ni de la aparición de paradojas y contradicciones que confirman, por una parte, la relevancia analítica del tema y, por otra, la existencia de un considerable grado de incertidumbre promovida por el curso imprevisto de hechos y tendencias de política económica internacional (cf. Moneta).

En efecto, la larga marcha hacia la libertad de comercio internacional, organizada por los adalides del liberalismo económico actual, discurre por una senda allanada

por la ofensiva ideológica neoconservadora y por la quiebra del socialismo real en Europa del Este (un análisis desde el enfoque de la regulación en Aglietta et al.). La paradoja se presenta cuando, desde la filosofía económica liberal, es preciso explicar la consolidación de fortalezas regionales de comercio, auténticas fortificaciones proteccionistas frente a terceros, que son auspiciadas por el neoliberalismo defensivo de los países industrializados. No es menos sorprendente, además, que los países de capitalismo avanzado sean especialmente temerosos con el desarrollo de los acontecimientos: históricamente predicaron el ideario del librecambio en los PVD y en la actualidad, como muestran la UE y EEUU, blindan su política económica exterior o se mantiene la jerarquía de la propia legislación comercial sobre la letra y el espíritu de los acuerdos multilaterales.

No obstante, la consolidación de bloques de comercio fragmentados como «icebergs» en el seno de tendencias uniformadoras engendra nuevos motivos de inquietud que son, para el científico social, frutos de interés analítico. Desde el punto de vista de la política económica internacional, se percibe una práctica de proteccionismo sutil e, incluso, inconfesable en condicionar los acuerdos comerciales con cláusulas restrictivas amparadas en la lucha contra el dumping social o el eco-dumping cuando no existen, en realidad, convicciones políticas, laborales y ecológicas que justifiquen una posición sancionadora más allá de la mera intendencia proteccionista en el comercio internacional.

Los precedentes históricos de las relaciones económicas internacionales confirman que los intereses económicos de los PD superan la preocupación en aplicar controles a las exportaciones provenientes de aquellos PVD que consintieran, legal o fácticamente, la esclavitud, la sobreexplotación o el trabajo carcelario, así como el deterioro irreversible del medio ambiente (García Menéndez, 1993a). En este sentido es preciso defender, como una terapia colectiva de realismo y solidaridad en un pretendido nuevo orden económico internacional, que los afanes de libre circulación de mercancías coincidan con la libre circulación de personas e ideas y con la renuncia de legislaciones restrictivas en el ámbito de las migraciones y de la prepotencia cultural y mediática en la dialéctica Norte-Sur recrudecida ante la disolución del enfrentamiento Este-Oeste.

Es preciso reconocer que, en fases críticas del ciclo económico internacional, se asiste a movimientos muy significativos de re-colocación de la actividad productiva. Los PD, al respecto, asisten a un proceso de concentración industrial y posterior traslado a destinos más atractivos por las condiciones de la estructura de costes o de mercado. Para el caso español, por ejemplo, Marruecos, el Este europeo y China se han convertido en zonas de re-localización de empresas nacionales o de filiales de transnacionales que formaban parte del tejido industrial interno. Incluso en la Unión Europea existe una tendencia de transferencia productiva interna hacia el Reino Unido que comienza a ser denominado el «Hong-Kong comunitario» dadas las condiciones salariales y sindicales, como la negativa a suscribir la Carta Social Europea del Tratado de Maastricht.

En este sentido, la re-localización productiva y los cambios en la división internacional del trabajo, alertaron a los PD que introdujeron en las negociaciones de la RU del GATT tres temas de interés defensivo ante la competitividad de las exportaciones de los PVD y, en especial, de los NIC's asiáticos.

Primero, la adopción de limitaciones cuantitativas de comercio aplicadas por los propios países exportadores bajo la presión militar, política o económica del gobierno o de sectores del país importador afectado. Este tipo de medidas forma parte de la denominada «zona gris» del GATT formada por instrumentos y decisiones de comercio que lesionan la letra y el espíritu del GATT pero que, como medidas de salvaguardia, son de general aceptación bien de forma formalizada (recuérdese la importancia del Acuerdo Multifibras) o de una forma voluntaria (mediante autolimitaciones de exportación).

Segundo, el argumento del dumping social como fuente de competitividad de los PVD y que, según sostienen los principales PD, es canalizado en su comercio exterior provocando desempleo y congelación salarial en aquellos sectores económicos de los PD en que existen una utilización intensiva de mano de obra (textil, calzado, gama intermedia de informática, etc.). El problema planteado con el dumping social es tan complejo como controvertido y se emplea como un arma neoproteccionista por los PD. En efecto, si bien es cierto que los costes salariales son reducidos en los PVD y ello implica un margen adicional de competitividad en sus exportaciones, no lo es menos el constatar que ese margen pueda compensar la baja productividad de economías desarticuladas y presionadas por un amplio ejército de reserva de fuerza de trabajo. Además, es discutible que la gravitación del problema sobre los niveles de desempleo y de salarios reales en el país importador sea crucial, pues en las economías industrializadas de los PD vertebrados social y políticamente, el tratamiento político-económico depende en mayor grado de los aportes tecnológicos, de la potenciación de la demanda efectiva interna, de la reducción de la incertidumre en los negocios y en la presión de las organizaciones sindicales.

Tercero, el tema del eco-dumping pone el énfasis en las prácticas de competencia desleal de una producción destinada a la exportación cuya estructura de coste no contabiliza los que se producen por el deterioro del entorno productivo, en un sentido general, desde la contaminación medio-ambiental a la extinción de recursos no renovables. El principal problema, al respecto, consiste no sólo en el diagnóstico sino, además, en establecer el criterio ajustado para tratar un componente de la competitividad de las exportaciones de los PVD en un código medio-ambiental del comercio mundial sin que ello resulte un arma del neoproteccionismo encubierto, discrecionalmente utilizado por los PD mediante acciones de castigo (derechos compensatorios, restricciones cuantitativas...) o como un arma de especulación financiera internacional (cf., García Menéndez 1993b).

Referencias :

Aglietta, M. et al.: *Globalisatoin Financière: l'aventure obligée*, París, 1990.
Allais, M.: *La libèralisation des relations èconomiques internationales*, Gauthiers Villars Ed., París, 1972.
Anderson, K. y Blackhurst, R. (dirs.): *El Comercio Mundial y el Medio Ambiente*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 1992.
Azcona, J. A.: «Los nuevos instrumentos de política comercial de la Unión Europea» en *Boletín Económico de Información Comercial Española* Nº 2406, 3/1994.
Banco Mundial: *Global Economic Prospects and Developing Countries*, Washington DC, 1994.
Block, F. L.: *Los orígenes del desorden económico internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
Burki, S.: «La reforma y el crecimiento en China» en *Finanzas y Desarrollo* 25/4, 12/1988.
Comisión de las C. E.: *Crecimiento, Competitividad, Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Bruselas, 1993.
Chesnaux, J.: «Dix questions sur la mondialisation» en *VVAA: Frontières de l'économie globale*, Le Monde, París, 1993.
Chomsky, N.: «Los amos del universo» en *El País*, 28/4/1993, pp. 13-14.
Daly, H. y R. Goodlan: «An ecological-economic asesment of desregulation of international commerce under GATT» en *Ecological Economics IX*, 1/1994.
De la Torre, A. y M. Kelly: «Regional Trade Arrengements», Occasional Paper IMF, Nº 93, 3/1992.
Ehrlich, R.: «Disponibilidad, entropía y leyes de la termodinámica», en H. Daly (comp.): *Economía, ecología, ética*, FCE, México, 1980.
Emmerij, L.: «Las transformaciones de la economía mundial y el financiamiento del desarrollo americano» en *Comercio Exterior* 42/10, 10/1992.
Fajnzylber, F.: «Technical Progress, Competitiveness and Institutional Change», en C. I. Bradford (ed.): *Strategic Options for Latin America in the 1990's*, OCDE/BID, París, 1992.
García Menéndez, J. R.: «Relaciones Norte/Sur y Medio Ambiente: informe tras la Cumbre Río-92», Geosur-Asociación Latinoamericana de Estudios Geoestratégicos Internacionales, N 153-154, 1-2/1993 (a).
García Menéndez, J. R.: «As conversións de dívida externa por natureza» en *CERNA-Revista Galega de Ecoloxía e Meio Ambiente* Nº 7, verano 1993 (b).
García Menéndez, J. R.: «Integración monetaria y Unión Económica: antecedentes y perspectivas de la experiencia comunitaria europea» en *Revista de Relaciones Internacionales* Nº 44, Universidad Nacional de Costa Rica, 3º trimestre 1993 (c).
García Menéndez, J. R.: «Desenvolvimiento e comércio mundial: un balance da Ronda Uruguai» en *Revista Outrasvozes* Nº 4, 5/1994.
Hufbauer, G. C.: «Las perspectivas del comercio mundial en los 90 y sus implicaciones para los países en desarrollo» en *Pensamiento Iberoamericano* 7-12/1991.
Kennedy, P.: *Hacia el siglo XXI*, Plaza y Janés, Barcelona, 1993.
Krugman, P.: *La era de las expectativas limitadas*, Ariel, Barcelona, 1991.
Krugman, P.: «Competitiveness: a dangerous obsession» en *Foreign Affairs* 73/2, 3-4/1994.
Moneta, C.: «Alternativas de la integración en el contexto de la globalización» en *Nueva Sociedad* Nº 125, 5-6/1993.
Nogues, J. y R. Quintanilla: «Latin America´s Integration and the Multilateral Trading System» en *Paper-World Bank* Nº 5, 3/1992.
Oborne, M.: *China's Special Economic Zones*, OCDE, París, 1986.
Ohmae, K.: *El poder de la Tríada*, McGraw-Hill, Madrid, 1991.
Pérez, C.: «Cambio técnico, reestructuración, competitividad y reforma institucional en los países en desarrollo» en *El Trimestre Económico* LIV/233, 1992.
Porter, M. E.: *Competitive Strategy*, The Free Press, Nueva York, 1980.
Porter, M. E.: *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés, Barcelona, 1991.
Rosales, O.: «Competitividad, productividad e inserción externa de América Latina» en *Comercio Exterior* 40/8, 8/1990.
Ropke, I.: «Comercio, desarrollo, sustentabilidad: una evaluación crítica del 'dogma del librecambio'» en *Ecología Política* Nº 5, 1993.
Rosenau, J. N.: *Turbulence in World Politics*, Princeton Univ. Press, Princeton, 1990.

Stubbs, R. y G. Underhill (eds.): *Political Economy and the Changing Global Order*, MacMillan, Londres, 1994.
Thurow, L.: *La guerra del siglo XXI*, Vergara, Buenos Aires, 1992.