

Pro Sur 1995

Política comercial: sus límites ante los desafíos sociales y ecológicos globales
Michael Dauderstädt

Traducción del alemán: Bet Gerber

1- BIENESTAR ES MAS QUE RIQUEZA

Los años 80 reforzaron la concepción de economía de libre mercado y también la del libre comercio mundial, íntimamente ligada a la primera. Sin embargo, su avance se vio limitado por fuertes intereses económicos, en consecuencia de los cuales proliferaron las barreras comerciales no tarifarias y otras formas de proteccionismo. No obstante, los partidarios del libre comercio detentan un balance sorprendentemente exitoso gracias a procesos como el proyecto de mercado interno de la CE, la creación del Area Económica Europea, la zona de libre comercio norteamericana NAFTA y su ampliación, acordada en Miami, la Cooperación Económica del Asia y del Pacífico (APEC), la apertura e integración a la economía mundial de Europa Central y Oriental, el establecimiento de numerosas medidas de liberalización en el Sur y el cierre de la Ronda Uruguay del GATT.

Junto con la liberalización, creció el comercio y la proporción del mismo en el Producto Bruto Social. Esto implica que los objetivos de la economía nacional dependen en mayor medida de los procesos económicos mundiales y de la posición de la economía nacional en el mercado mundial, tal como lo demuestra el intenso debate desarrollado en torno a la calidad de los sitios de radicación y a la competitividad. La intensificación de las interpelaciones económicas también vincula a las sociedades. El ingreso, los riesgos y la calidad de vida se determinan en un contexto global o al menos con relación a procesos de desarrollo internacionales

El **crecimiento dirigido por el mercado de los años 80** decepcionó a aquellos cuyas necesidades sólo pueden articularse débilmente en el mismo. En los años 90, los escépticos y los frustrados del mercado intentan inclinar el péndulo a favor del medio ambiente y de los marginados socialmente, señalando que en muchos países ricos y pobres, la riqueza se adquirió con la pobreza de una proporción cada vez mayor de la población.

El hecho es que, a más tardar, a fines de los '80, las organizaciones internacionales y sociales dirigieron su atención a un proceso de desarrollo amenazador:

- El calentamiento global del planeta pone en peligro -aun cuando no se pueda demostrar con certeza científica- el bienestar de grandes franjas territoriales, sobre todo en los países pobres, que no pueden costear medidas de protección abarcativas y dependen en mayor medida de la agricultura.
- El agujero de ozono, cada vez más grande, dio lugar a una de las iniciativas internacionales ambientalistas más importantes, el Tratado de Montreal para la reducción de HCFC.

- La conferencia de Medio Ambiente de las Naciones Unidas de Río (UNCED II) elaboró la amplia Agenda 21. Entre sus objetivos se cuentan la protección de las especies y la conservación de los bosques tropicales.
- La comisión Brundtland promovió una política global de desarrollo sustentable ("sustainable development").
- El Informe sobre Desarrollo Humano (Human Development Report) de 1993 expuso críticamente el "crecimiento sin trabajo" ("jobless growth") de los países industrializados.
- Fundamentalmente sindicalistas y socialdemócratas, aunque también representantes de la Iglesia, manifiestan su preocupación por el desarrollo de la sociedad de los dos tercios, por las dificultades que presenta el estado de bienestar y por la desintegración de las redes sociales.

- Asimismo, los escépticos ven riesgos para el medio ambiente y para la cohesión social, producto de un libre comercio no regulado:

Medio ambiente

El libre comercio constituye una amenaza para el medio ambiente por diferentes motivos. En primer término, dificulta el cumplimiento de objetivos de política ambiental en el país importador cuando los productores locales internalizan costos ecológicos y, como consecuencia, quedan en desventaja al competir con oferentes extranjeros que no están obligados a hacerlo. En segundo lugar, perjudica al medio ambiente del país exportador cuando la producción de exportación implica cierto deterioro ambiental (Eje. por la tala de la selva). En tercer lugar, el comercio provoca un impacto negativo a través de productos que perjudican al medio ambiente (residuos tóxicos, pesticidas, etc.), así como por el gasto energético provocado por convenios de transporte condicionados comercialmente.

Socialmente

En forma similar, el libre comercio es una amenaza para los intereses de los trabajadores más postergados. En primer término las importaciones baratas empujan a los productores a la quiebra o los obligan a bajar los costos laborales, para lo cual reducen los costos salariales por trabajador o la cantidad de trabajadores. El primer camino conduce a la pobreza, el segundo, a la desocupación. En segundo término, los importadores comparten la responsabilidad por la situación social de los trabajadores en las industrias de exportación de los países de bajos salarios, en especial en los casos del trabajo forzado y del trabajo infantil, pero también en casos que responden a otras formas de sometimiento y explotación.

Todo esto no escapa al debate. Muchos economistas, como por ejemplo, Krugman, opinan que, en general, **se** sobreestima el poder de la competencia internacional y que ésta sólo sirve para disimular errores domésticos. De hecho, los países de la OCDE, que comparten normas ambientales y sociales relativamente similares, comercian principalmente entre sí. La presión de la competencia de oferentes más baratos y con menor conciencia ambiental se limita a un segmento reducido, sí bien en crecimiento,

del comercio exterior. Por otra parte, muchos partidarios del libre comercio no consideran que esta moderada influencia que ejerce la competencia internacional sea tanto un peligro, sino un corrector beneficioso de distorsiones del mercado local. Las importaciones baratas y los aumentos de la productividad de la propia producción, orientan la demanda hacia nuevos sectores que pueden dar lugar al crecimiento y a la ocupación.

En sentido opuesto, los omnipotentes "lobos" proteccionistas de siempre se disfrazaron rápidamente con la piel de cordero ecológica y social. Los oferentes débiles de los países ricos reclaman la protección de sus gobiernos frente a los fuertes competidores extranjeros y en muchos casos, la consiguen. Las empresas afectadas, incluidos propietarios del capital y trabajadores, y los gobiernos agradecen cualquier pretexto que les permita evitar esfuerzos de ajuste, resultándoles por demás oportuno señalar aquellas condiciones de producción de los competidores que impliquen explotación humana y/o deterioro ambiental.

En parte condicionados por la demanda, y en parte por las normas estatales, los importadores y empresarios locales exigen a los proveedores extranjeros que sus productos respondan a determinados standards (Eje. Que sean reciclables). Si las empresas extranjeras, aun contando con asesoramiento y apoyo, no pueden cumplir con dichos requisitos, son reemplazadas por proveedores locales. De este modo, los standards mencionados actúan como trabas comerciales.

Ahora bien, más allá de la dimensión proteccionista, muchos compradores y consumidores de los países ricos no desean tener **ninguna participación en la desgracia e injusticia de los países pobres**, y rechazan los productos elaborados bajo condiciones que impliquen deterioro ambiental o explotación de los sectores sociales más débiles. El comercio y los importadores lo tienen en cuenta, en tanto garantizan cada vez con mayor frecuencia condiciones de producción "limpias y sociales". Las alfombras no deben ser tejidas por niños, el café debe ser cosechado por pequeños agricultores con alta participación en las ganancias (campaña "trans-fair-café") y la madera tropical sólo será talada en bosques reforestables.

Este **interés de los consumidores** se impone en el mercado. Cuanto más amplio sea el círculo que abarque, tanto más modificará la oferta a través de la demanda. La política comercial afecta dicha demanda mucho menos que el desarrollo de la economía en general. En general, las crisis conducen a que más consumidores prefieran productos baratos a productos "sociales". Las etapas de bienestar, en cambio, provocan el efecto contrario.

2- LOS LIMITES DE LA POLITICA COMERCIAL

La abstención de consumo en el ámbito privado y la construcción de "circuitos sociales y ecológicos" de producción y distribución, poco pueden modificar los problemas sociales y ecológicos. Sólo tranquilizan la conciencia de los apóstoles de la moral que pueden permitirse gastar más con ese objetivo. Quienes quieran alcanzar otras metas (y entre ellos se cuentan también los proteccionistas), deberán recurrir al instrumental más incisivo de la política estatal. Se presenta entonces la alternativa de la política comercial, que posiblemente no resulte lo más adecuado para enfrentar el problema social y ecológico global.

En este sentido, existen propuestas para la adopción de medidas de política comercial al alcance de la mano. Se trata de la introducción de **normas sociales y ambientales**, cuyo incumplimiento debería provocar la reacción de los gobiernos y de las organizaciones internacionales a través de restricciones comerciales.

a) Cláusulas sociales

La política de comercio internacional conoce el debate en torno a las cláusulas sociales desde hace tiempo. Dichas cláusulas ya están incorporadas o previstas en una serie de acuerdos y sistemas de preferencias (EEUU, CE) El GATT ya permite la prohibición de la importación de productos fabricados en las cárceles (trabajo forzado). La propuesta más atendida en aquel momento, que también habían presentado al debate los EEUU y Francia en abril de 1994 antes de la firma del nuevo Tratado de Comercio Mundial en Marrakesh, prevé la cooperación entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la nueva Organización Mundial del Comercio (OMC).

Los derechos laborales más importantes están consagrados en las convenciones de la OIT. Entre ellos hay seis que tienen un significado especial:

- Libertad de sindicalización (n° 87)
- Derecho a las negociaciones colectivas (n° 98)
- Derecho a la seguridad y salud en el lugar de trabajo
- Prohibición de la discriminación (n° 100 y 111)
- Prohibición del trabajo infantil (N° 138)
- Prohibición del trabajo forzado (n° 29 y 105)

-

De acuerdo a los deseos de quienes abogan por las cláusulas sociales, los países que desatendieron permanentemente estas convenciones deberán atenerse a la aplicación de **medidas político-comerciales**. Tanto las condiciones de aplicación, como la forma de las sanciones requieren interpretación. Muchos países no ratificaron las convenciones de la OIT, inclusive algunos miembros de la OCDE como los EEUU. Mientras que éstos últimos se atienen de facto a la mayoría de las convenciones, otros países las violan pese a haberlas ratificado. Las infracciones pueden limitarse a ciertas convenciones en particular, a determinados sectores, países y períodos de tiempo.

Los defensores de una cláusula social prevén un proceso de supervisión, estudio, debate, disuasión, etc., del cual esperan una efectividad mayor que la que pudiera tener la aplicación de sanciones político-comerciales. En este proceso, las

delegaciones de la OIT controlan el cumplimiento de las convenciones junto con el gobierno del país correspondiente, que colaborará no sólo para evitar las posibles penalizaciones (sanciones, aranceles, etc.) sino también para preservar su prestigio internacional. Pero sin posibilidades de intervención político-comercial, la OIT, al igual que los sindicatos, carecería del arma necesaria para imponer sus normas.

b) Cláusulas ambientales

Las cláusulas ambientales pueden aplicarse en distintos niveles:

Los **standards para los productos**: definen exigencias en cuanto a la compatibilidad del producto con el medio ambiente y, sobre todo, a que no resulte perjudicial para las personas. Como tales, son parte de la protección al consumidor nacional y rigen tanto en el caso de los productos nacionales como importados, por lo tanto las restricciones comerciales establecidas para su aplicación también se ajustan al GATT, ya que no discriminan formalmente a las importaciones. Sin embargo, en realidad los standards pueden ser elegidos de modo tal (y de hecho, así se hace), que los oferentes extranjeros tengan dificultades para cumplirlos.

Los **standards para el proceso de producción**: van más lejos y exigen que el proceso de producción se lleve a cabo de modo tal que no perjudique al medio ambiente más de lo debido. No se ajustan al GATT, salvo que los procesos determinen aspectos relevantes de los productos (Eje. disposiciones higiénicas en la industria farmacéutica). Si los procesos de producción afectan solamente al medio ambiente local, los productores critican las cláusulas, tildándolas de intromisión de los países importadores en la política de los exportadores. Si perjudican el medio ambiente de, al menos varios países, o al medio ambiente global, entonces los importadores pueden justificar las restricciones comerciales aduciendo verse afectados ellos mismos.

Las **prohibiciones comerciales**: intentan prohibir completamente el comercio de determinados productos perjudiciales para el medio ambiente (Eje. residuos tóxicos o la exportación de materiales cuya aplicación está prohibida en el mismo país exportador). De igual modo, los tratados internacionales ya prohíben el comercio de determinados productos, como por ejemplo el tratado de protección de las especies CITES, referido a productos cuya elaboración sólo es posible poniendo en peligro especies en extinción (como por ejemplo el marfil). En casos extremos algunos ecologistas consideran que el comercio internacional en sí constituye una amenaza al medio ambiente y proponen medidas para su reducción, por ejemplo, mediante el gravamiento general de todo el comercio que cruce las fronteras.

Las cláusulas sociales y ambientales no son compatibles con los principios tradicionales del GATT o de la OMC (con excepción de los standards no discriminatorios para los productos). Cuanto menos directa sea la incidencia de las restricciones comerciales sobre las propiedades del producto, tanto más instrumentalizarían la política comercial en favor de los objetivos que le resultan ajenos. Así por ejemplo, no se limitaría el comercio de determinado producto proveniente de un establecimiento de trabajo forzado o de una fábrica que viola normas ambientales, sino

la exportación de un país en general, cuya política no responde a determinadas normas sociales o ambientales.

Una **instrumentalización tal de la política de comercio** para la consecución de otros objetivos políticos no es nueva. Muchos países han participado de las sanciones contra Cuba, Sudáfrica, Irak o Serbia para cambiar su política exterior o para imponer un proceso de democratización. El porcentaje de éxito de estas sanciones no resultó demasiado alentador, dependiendo en gran parte de la constelación de intereses, es decir, de en qué medida los cambios políticos pretendidos forman parte de los intereses de quienes padecen el boicot y en qué medida los promotores del boicot deseen la continuidad de la política vigente. La historia de los intentos de los EEUU por impulsar un cambio de la política de derechos humanos en China, en cuyo marco los EEUU amenazaban a China con la supresión de la cláusula de la nación más favorecida, demuestra lo difícil que resulta imponer restricciones comerciales cuando existen fuertes intereses que se oponen a ello.

Por otra parte, los partidarios del libre comercio temen que al establecer condiciones adicionales se siga atentando contra el libre acceso al mercado. En este sentido, señalan la gran cantidad de trabas no tarifarias, demandas anti-dumping, restricciones "voluntarias" a la exportación etc., que ya hoy afectan al comercio internacional. La abundancia de estas medidas marca la fuerza del proteccionismo fundado en motivaciones económicas. Cada limitación del principio básico de "libre comercio" por nuevos motivos sociales o ambientales, abre más puertas a esta ofensiva proteccionista.

Estos efectos colaterales de las cláusulas serían más aceptables si su aplicación produjera efectos claros en sus respectivos ámbitos (ambiental, social). Sin embargo, este supuesto "efecto principal" es discutido. Por lo tanto habría que constatar- qué papel pueden desempeñar las cláusulas como instrumentos de una política ambiental y social internacional.

3- CLÁUSULAS SOCIALES: NO INFLUYEN EN LA DIVISIÓN DEL TRABAJO

En la mayoría de los países, la violación de los derechos sindicales, la explotación y el sometimiento de los marginados sociales suscitan indignación y crítica. En los países más ricos, estas transgresiones provocan temor en cuanto a que ciertos comportamientos "antisociales" en relación con los standards vigentes en esos países, ejerzan presión en la propia sociedad, y tienda a bajar sus standards. Así es como la mayoría de los economistas esperan que la sobreoferta mundial de trabajo barato elimine a mediano plazo muchos puestos de trabajo en los países ricos, que, aunque en esos países se consideren mal pagos, en el contexto internacional se cuentan entre los puestos de trabajo de salarios altos.

Resulta comprensible que los países más ricos quieran asegurar estos puestos de trabajo. Pero esta **distribución internacional de los puestos de trabajo** difícilmente pueda aspirar a ser el objetivo de una política social que requiere la aprobación de los países pobres. Por ejemplo la Confederación Internacional de Organizaciones

Sindicales Libres (CIOUSL), que también tiene miembros de los países pobres, propone otro objetivo. El resultado de una política social global no debe ser una división específica del trabajo, sino la igualdad de las condiciones de competencia del derecho laboral, por ejemplo, a través de la observación de las convenciones de la OIT.

Sin embargo, esta determinación de objetivos que apunta a reglamentaciones y no a resultados, tampoco cuenta con el consenso general. Como se observó, por ejemplo, en la Conferencia de Derechos Humanos en Viena, las sociedades del **este asiático** -o al menos algunos de sus gobiernos- no comparten los criterios de Occidente con relación a los objetivos sociopolíticos centrados en el individuo y los derechos, sino que consideran que la célula de la sociedad está constituida prioritariamente por grupos (familia, empresas) y obligaciones. Si se quiere evitar un "choque de civilizaciones" político-comercial, sólo queda como objetivo consensuable de una política social global, un mínimo denominador común formado por ciertos derechos fundamentales: a lo sumo, las convenciones de la OIT.

No obstante, esto sigue planteando algunos interrogantes:

a) ¿Se puede imponer este objetivo relativo a las reglamentaciones, es decir, al cumplimiento de las convenciones de la OIT, utilizando como instrumento la restricción comercial?

b) Si se implantaran las reglas, ¿cómo se vería el resultado, es decir, la nueva división internacional del trabajo?

a) Diplomacia sí, sanciones no.

Un mecanismo internacional de control, asesoramiento y -como ultima ratio- sanción, seguramente tendría buenas perspectivas de mejorar el cumplimiento de las convenciones de la OIT. Los controles regulares, la discusión y eventual publicación de los informes de cada país, debería dar lugar a que los gobiernos afectados logren una mejor integración de estos derechos en el derecho nacional y presten mayor atención a su cumplimiento. El respaldo de una intimidación del orden político-comercial daría mayor peso al proceso diplomático.

El instrumento debería incorporarse en forma discreta, hábil y en función de los resultados. Si los EEUU no desean ratificar las convenciones por motivos de política constitucional, pero de hecho las cumplen, deberá aceptarse, así como otras variantes similares fundadas en otros motivos (religiosos, culturales). Se recurrirá a las sanciones sólo cuando se hayan agotado todas las posibilidades de presión diplomática. Justamente en el complejo ámbito del derecho laboral y de las condiciones de trabajo, se pueden lograr mejores resultados a través de medidas de promoción positivas, como pueden ser las preferencias arancelarias adicionales para los oferentes "sociales", que aplicando sanciones negativas. La CE está evaluando este tipo de medidas de promoción positivas para su sistema preferencial general.

La existencia de sanciones comerciales masivas apoyadas por todos los miembros de la OIT contra los exportadores antisociales resulta prácticamente impensable. Esto puede funcionar durante un tiempo, sólo cuando todo el mundo aísla a un país cual "delincuente" y sus exportaciones son fácilmente bloqueables (Eje. El exportador de petróleo Irak). La comunidad de estados decide en el mejor de los casos sanciones contra un infractor relativamente insignificante y en particular antidiplomático y obstinado. Esperar más sería poco realista.

Es probable que las sanciones para la imposición de mejores condiciones desde el punto de vista del derecho laboral, sólo se puedan llegar a poner en práctica si se recurre al apoyo que pudieran prestarles intereses proteccionistas, y si se señalan las consecuencias de la importación barata para los trabajadores en países importadores "sociales". Esta dimensión social no cuadra con el hecho de que las **sanciones abarcativas** no sólo afectan a los responsables, sino también a las víctimas. Moral y políticamente, es difícil aceptar que se impida la importación de mercancías producidas bajo condiciones sociales aceptables. De este modo, también los trabajadores y empresarios que se ajustan a las reglas se verían privados, los unos de su trabajo, los otros de su ganancia.

Esto podría evitarse, en tanto se bloquee solamente la importación de mercancías provenientes de producciones que violan las reglas de la OIT. Este tipo de restricciones comerciales obedece también a un criterio político-comercial más ajustado, dado que se refieren al proceso de producción del producto en cuestión y con ello no tendrían tanto el carácter de una intromisión de la política exterior en cuestiones internas. La presión que ejercen las barreras de importación relativas al producto quedaría circunscripta a los infractores directos, en la medida en que éstos exporten y no produzcan para el mercado interno.

La desventaja de las **sanciones específicas al producto** radica en la reducida presión que se ejerce sobre los gobiernos, ya que sólo afectan a una parte de las exportaciones. Por otro lado, las firmas no exportadoras que infringen las reglas podrían seguir cobrando sus ganancias producto de la explotación. Gran parte de las "empresas" con las peores condiciones de trabajo no pertenece al sector moderno, formal, orientado a la exportación, sino al informal, que produce ante todo para el mercado local. Dado que desde el punto de vista de la política exterior resulta fácil aplicar un procedimiento de este tipo, existe el peligro de un abuso por parte del sector proteccionista.

b) Aun en un mundo fiel a la OIT, sufren los más débiles

Supongamos que todos los países hubieran ratificado las convenciones de la OIT o al menos, se atuvieran a ellas: ¿cuáles serían las consecuencias?

Inmediatamente podrían surgir una serie de efectos colaterales negativos, justamente para los sectores socialmente más débiles de los países exportadores pobres. En caso de prohibirse el trabajo infantil, habría niños que al perder su puesto de trabajo, podrían enfrentar alternativas peores, como la prostitución o la delincuencia. Las familias que dependen del ingreso de los niños, se verían sumidas en una pobreza aun mayor.

Sin embargo, los efectos más amplios dependen, ante todo, de la medida en que el cumplimiento de las reglas de la OIT mejore las condiciones materiales de los trabajadores, es decir, si ayudan a mejorar los salarios y las condiciones de trabajo en cuanto a seguridad y salud. Si logran este objetivo, empeorarían paralelamente la competitividad de quienes trabajan bajo estas condiciones. Porque los costos más altos ocasionan que algunos oferentes, que están al límite de sus posibilidades, suspendan la producción y otros deban trasladarla a lugares más baratos o vuelvan a reducir los costos racionalizando. Cada aumento de los costos del factor trabajo es un estímulo para reemplazarlo, sea a través de mano de obra más barata, capital o tecnología.

Para algunos puestos de trabajo en peligro del hemisferio norte, ésta podría ser la salvación. Al comparar los costos salariales por unidad de producto, los trabajadores del sur, menos productivos, pero -gracias a la OIT- más caros, quedarían en desventaja. En el sur, en cambio, un nivel salarial más alto reforzaría el poder de compra masivo y la demanda de consumo de los trabajadores, pero a costa de una mayor desocupación y de la consiguiente caída del ingreso relativo y de la demanda. Sin embargo, la mayoría de las convenciones de la OIT son tan generales que sus resultados materiales quedan postergados. Tienen el carácter de derechos humanos que sólo crean condiciones formales, pero cuya puesta en práctica y utilidad depende de relaciones de fuerzas sociales, políticas y culturales. Los trabajadores explotados de los asentamientos marginales difícilmente lleguen a asumir los derechos de la OIT, sino que fundamentalmente lo harán los trabajadores de la filial de una multinacional, hacia la cual se dirige, en gran medida, la atención pública.

Es decir entonces que, en el mejor de los casos, las convenciones de la OIT sólo transforman las condiciones de las negociaciones salariales poco a poco. El nivel salarial en la mayoría de los países pobres seguirá por mucho tiempo por debajo del nivel de los países ricos. Recién cuando un país ya ha alcanzado un nivel de desarrollo y ocupación relativamente alto (como por Eje. algunos países del este asiático), las relaciones laborales más democráticas pueden conducir a mejoras salariales significativas. Ante una mayor desocupación, por lo general se desacopla el aumento de la productividad de la evolución salarial.

De este modo, se limita mucho el aporte que brinden las cláusulas sociales para moderar la competencia de bajos salarios, preocupación central de los trabajadores del norte. La transferencia de tareas simples continuará y el norte seguirá enfrentando la alternativa de despedir a las fuerzas de trabajo poco calificadas, o pagarles salarios de miseria. Sólo a muy largo plazo, el norte puede esperar que un sur más "social" alivie en algo su doloroso proceso de ajuste, a través de una rápida mejora salarial al nivel de la mejora de su eficiencia económica y de un aumento de la demanda.

4- POLITICA COMERCIAL EN LA SOCIEDAD DE RIESGO GLOBALIZADO

Casi nadie discute ya la necesidad de una política ambiental global. Los problemas ambientales de dimensiones nacionales, o incluso mundiales, aumentan. Para cada país se torna cada vez más difícil enfrentar el problema en forma aislada, mediante medidas de nivel nacional. La historia de la Convención de Montreal para la supresión de HCFC ha demostrado hasta dónde ha avanzado la toma de conciencia respecto de esta problemática, pero también, lo difícil que resulta llevarla a la práctica.

Por empezar, ya resulta difícil definir los objetivos de la política ambiental. El objetivo superior debe apuntar a posibilitar un **desarrollo sustentable** para todos los hombres. Muchos objetivos subordinados de la política ambiental, que están reconocidos internacionalmente, guardan una relación vaga con el objetivo de desarrollo sustentable, como por ejemplo, la protección de las especies. También resulta poco claro y discutible, qué dimensión de deterioro ambiental y explotación de los recursos resulta compatible con el desarrollo sustentable. Aun más difícil será cuando de la distribución internacional de estos derechos se trate.

En la actualidad, los países ricos consumen una proporción desmedida de los **recursos mundiales** y, por lo tanto, deberían limitar su consumo, para lo cual deberían ir mucho más lejos de lo que han logrado en tanto desacoplaron su crecimiento del consumo de energía. Por el contrario, los países pobres en primer término quieren crecer, y para ello deben intensificar la utilización del medio ambiente. La disminución de la pobreza podría eventualmente justificar sus pecados ambientales, pero es probable que entonces sea demasiado tarde o resulte mucho más caro reparar los daños causados.

El crecimiento y la utilización del medio ambiente dependen del comercio exterior en diferente medida según cada país y sector. Así, por ejemplo, sólo se exporta una proporción reducida de la madera tropical talada, y el 85% se utiliza como combustible. En el caso de otras materias primas como el petróleo, el porcentaje que se comercia internacionalmente es mucho más alto. Algo similar rige en el caso de las actividades comerciales en la industria manufacturera. En sentido opuesto, todo el sector informal de los países pobres, en donde abundan las prácticas perjudiciales para el medio ambiente, está muy desligado del comercio internacional.

En un **mercado mundial ideal típico** que internalice completamente los costos ambientales, el **libre comercio sería la mejor política ambiental**. De acuerdo al principio del causante, los productores y comerciantes deberían cargar con los "verdaderos" costos de las materias primas y la explotación ambiental, que recaen en la elaboración y el transporte. Bajo estas condiciones, el mecanismo de precios y de mercado minimizaría los costos ambientales y de transporte. La producción se llevaría a cabo en donde los costos, y con ello también el deterioro ambiental, fuera menor, en virtud de la tecnología seleccionada o de las condiciones naturales.

Lamentablemente los costos ambientales rara vez se pueden definir con claridad. Por lo general se externalizan y la exportación de estos productos puede ser considerada (eco)-dumping, dado que el precio verdadero que pagan los habitantes del país exportador (en forma de impuestos, reducción del bienestar, etc.) es más alto debido a estos costos externalizados. Para determinar dichos costos, debe encuestarse a los afectados. Sin embargo, hasta ahora las estimaciones de este tipo son muy cuestionadas y no ofrecen prácticamente ninguna base adecuada para la solución de conflictos político-comerciales. En este sentido también fracasan reglamentaciones que, según el principio del causante, cargan los costos a los pecadores ambientales.

En este mundo real, con precios distorsionados y costos externalizados, cada país, o la comunidad de estados y sus organizaciones internacionales, pueden intentar influir en la dimensión político-comercial y en la distribución del deterioro ambiental. No obstante, en este sentido son previsibles numerosos conflictos tanto entre los países como entre los grupos de intereses dentro de un país.

a) A cada riesgo ambiental, su conflicto comercial.

El comercio internacional y la política comercial ejercen distintas formas de influencia sobre la dimensión y la distribución del crecimiento mundial y del deterioro ambiental que dicho crecimiento suele provocar. En este contexto **se insertan los objetivos político-ambientales a través de medios de la política comercial**. Esto conduce a diferentes cuadros de conflicto:

Comercio como sinónimo de deterioro ambiental

Muchos ambientalistas ven al comercio como una actividad que provoca deterioro ambiental en sí. En realidad, la globalización del comercio mundial ha aumentado enormemente el flujo de transporte. Las grandes compañías multinacionales localizan cada parte de la producción en un lugar de radicación óptimo y luego fletan el producto al destino correspondiente. La ampliación de la infraestructura del transporte mundial facilita todo este proceso.

Sin embargo, no tendría sentido combatir esta tendencia mediante restricciones al comercio internacional. El encarecimiento del comercio internacional podría hasta incrementar el deterioro ambiental en ciertos casos, cuando la alternativa de transporte nacional resulta más cara, porque, por ejemplo, un comprador de Friburgo, en el sur de Alemania, reemplaza a su viejo proveedor vecino de Basilea, Suiza, por uno de Hamburgo, al norte del país. Más eficaces que las restricciones comerciales resultarían los aumentos de precios de la energía, ante todo en el caso de los combustibles, ya que obligarían a una internalización de los costos reales (ruido, contaminación del aire, calentamiento global, etc.).

Estos **impuestos al transporte**, en el caso más simple, a los combustibles, podrían servir para financiar proyectos de política ambiental y así cumplirían con dos cometidos ambientales. De un modo similar a los impuestos TOBIN propuestos para los movimientos de capital, se podría eventualmente recurrir al apoyo de una coalición de proteccionistas, ambientalistas y de los posibles usufructuarios de los medios financieros recaudados de este modo. En sentido inverso, se confrontarían con la resistencia de fuertes intereses de los sectores comercial y exportador.

Más desacertado aun resultaría intentar frenar el crecimiento económico y el previsible deterioro ambiental concomitante a través de una obstaculización del comercio. Dentro del marco de un crecimiento sustentable y de protección ambiental, el crecimiento debe desacoplarse del consumo de energía, y la producción de energía, por su parte, de la emisión de CO₂. Pero el comercio puede hacer un aporte en este sentido, en tanto acelere la difusión internacional de las tecnologías que permitan un mayor ahorro energético.

Sin embargo, esta difusión también depende primordialmente del precio de la energía, ya que las tecnologías más caras suelen amortizarse más rápidamente a través de precios más altos. En este sentido resulta irrelevante desde el punto de vista político-ambiental, si los productores (Eje. OPEC) suben los precios o los países consumidores aumentan los impuestos. El efecto ambiental dependerá entonces de que los productores inviertan sus ingresos adicionales en la preservación del medio ambiente, o que, ante una reducción de sus ingresos, reaccionen intensificando la explotación de los recursos.

Comercio de productos que provocan deterioro ambiental:

Cada país tiene el derecho de protegerse frente a la importación de productos perjudiciales. En este sentido, puede establecer standards para los productos como medidas no discriminatorias conformes al GATT, sin tener que temer conflictos políticos demasiado grandes. Sin embargo, los productores que se vean perjudicados al cumplir con los nuevos standards podrían protestar. En los casos más serios, la presión de los consumidores obliga a los gobiernos a introducir estos standards. Si no lo hacen, es previsible que se retraiga la demanda de estos productos por los condicionamientos que impone el mercado. Por medio de una regulación estatal se obliga a todos los oferentes a cumplir con estos standards y se impide que oferentes aislados (locales o extranjeros) puedan vender productos nocivos más baratos, que algunos compradores podrían preferir por desconocimiento u otros motivos.

En la medida en que estos productos afectan al medio ambiente global (Eje. productos que contienen HCFC), estos standards para el producto resultan instrumentos adecuados de una política ambiental global. Una cuestión que genera polémicas, es a qué objetivos deben responder estos standards: si a proteger el medio ambiente, o a los oferentes nacionales. Algunas disposiciones legales nacionales son selectivamente estrictas, es decir, establecen valores umbral altos allí en donde la industria local puede cumplirlos, y en el resto de los casos, estipula bajos valores. Otras disposiciones intentan rescatar nichos tradicionales (Eje. la ley alemana referida al grado de pureza

de la cerveza). Las disposiciones alemanas de empaque también perjudican a los oferentes extranjeros, para los cuales la eliminación de residuos es más difícil.

Muchos ambientalistas también quieren trabar la exportación de materias nocivas para el medio ambiente (Eje. residuos tóxicos). Una prohibición comercial tendría, sin lugar a dudas, los siguientes efectos positivos:

- La prohibición comercial obliga a los países proveedores a internalizar sus costos ambientales, es decir, por ejemplo a eliminar por su cuenta sus residuos tóxicos. Si los costos fueran demasiado altos, esto podría llevar al eventual cese de la actividad que origina los residuos tóxicos en cuestión.
- Si no hay transporte alguno, desaparece el riesgo de accidentes en los que la sustancia tóxica puede diseminarse en el medio ambiente.
- Del mismo modo desaparece el riesgo de que el país receptor deba hacerse cargo de la eliminación de residuos que no le correspondería. Justamente los países importadores pobres suelen carecer de suficientes posibilidades técnicas y controles administrativos y políticos.

Por otra parte, los países importadores pierden ingresos a través de las prohibiciones comerciales. Haciendo una consideración global de la cuestión, en ciertas circunstancias es mejor permitir la exportación de residuos tóxicos, cuando, por ejemplo, el país importador puede eliminar los residuos tóxicos en forma más conveniente desde el punto de vista ecológico y económico y puede mejorar su bienestar con los ingresos obtenidos. El comercio se encarga solamente de que la eliminación de residuos tenga lugar en donde sea más barata. Por último, debe ser tarea e interés del país receptor ocuparse de que el importador no externalice sus costos, en tanto tome las sustancias nocivas y, simplemente, las tire al medio ambiente. Si al considerar sus costos reales, es decir internalizados, quedan en una posición más favorable que quienes se encargan de la eliminación de residuos en el país exportador, hay poco que objetar a una exportación si los riesgos de transporte también están correspondientemente internalizados (Eje. A través del seguro). No obstante, la realidad social en muchos países es otra: el estado débil no puede imponer sus disposiciones legales, si es que las tiene, y los afectados por la eliminación de residuos tóxicos no tienen el poder o el derecho de oponerse.

Algo similar ocurre con la cuestión de la exportación de sustancias que están prohibidas en el país exportador (Eje. determinados pesticidas). En este caso, la **percepción del riesgo** se hace añicos. Los importadores subestiman la peligrosidad de un producto o consideran que su utilidad es mucho mayor que los perjuicios que provoca o, en el afán de obtener ganancias, no se preocupan por sus compatriotas, e intentan introducir un producto aun cuando en el país exportador haya sido prohibido por las autoridades sanitarias o ambientales. En este caso, la prohibición comercial afecta tanto a los exportadores como a los importadores. En el país importador, es probable que ofrezcan cierta resistencia aquellos cuya salud podría sufrir las consecuencias de la introducción del producto en cuestión. Sin embargo, en determinadas circunstancias no están lo suficientemente informados ni organizados, o tienen dificultades para articularse públicamente (como por ejemplo, los trabajadores

de las plantaciones en regiones aisladas). En casos extremos, la rentabilidad de una determinada producción puede depender de la introducción de sustancias de riesgo y finalizar con la prohibición de la misma, de modo tal que los trabajadores afectados pierden su trabajo y su ingreso.

Por medio de prohibiciones a la exportación, los ambientalistas y los grupos de solidaridad fundamentalmente tratan de impedir que estas sustancias de riesgo se liberen en el ambiente y que lleguen a afectar a los habitantes. Para lograr el primer objetivo, se puede apelar en determinadas circunstancias al propio interés del país exportador, ya que, en última instancia, tales sustancias pueden volver allí. La segunda supone que los afectados en el país importador no estén en condiciones de ofrecer resistencia en la medida necesaria, ya sea porque el país no tiene un gobierno democrático o porque presionan a las organizaciones sindicales de los trabajadores de las plantaciones.

Este **dilema político** tiene consecuencias notables:

- Las decisiones de política comercial deberían ocuparse con bastante intensidad de cuestiones internas del país importador. Las organizaciones, por ejemplo el GATT como eventual instancia de decisión, deberían cooperar estrechamente con organizaciones no gubernamentales que observen la situación de los derechos humanos y aspectos sociales del lugar.
- Por último, a través del país en cuestión se vería afectado prácticamente todo el comercio, ya que casi todos los productos pueden utilizarse directa o indirectamente por los dominantes para someter a los dominados.

Continuidad de POLITICA COMERCIAL EN LA SOCIEDAD DE RIESGO GLOBALIZADO

Prohibiciones comerciales para la protección de productos en peligro:

Los ambientalistas de los países ricos son quienes más se preocupan por la depredación de la naturaleza en muchos países pobres, en especial en lo que atañe a la **deforestación de la selva y la extinción de algunas especies animales**. En el marco del tratado de protección de las especies CITES, las prohibiciones comerciales tuvieron un éxito parcial, ya que determinadas especies animales en peligro lograron cierta recuperación. Algunos importadores y gobiernos han respondido a esta preocupación a través de medidas que obligan a certificar o rotular ("ecolabeling") un producto, indicando, por ejemplo, que la madera utilizada para su fabricación se repone mediante reforestación, o que el atún ha sido pescado sin depredar la población de delfines. Los EEUU han prohibido temporalmente la importación de atún capturado sin las debidas precauciones para la preservación de delfines.

Por lo general, este tipo de **prohibiciones a la importación comprenden sólo a los productos comercializados internacionalmente**. Un 85% de la madera tropical hachada se consume como combustible en el país de origen, por lo tanto el aporte que se pueda hacer para la conservación de las selvas tropicales es muy limitado. Por otra parte, al prohibir la importación podría agudizarse la pobreza en las regiones de las selvas tropicales, ya que provocaría el fin de la economía de exportación maderera y, como consecuencia, aumentarían los terrenos devastados que origina la pobreza extrema en la región. En el caso del marfil, que no tiene un gran mercado en los territorios mismos de 105 elefantes, el éxito de las prohibiciones comerciales podría ser mayor.

En aras de un crecimiento sustentable habría que asegurar que estos productos en peligro se elaboren de tal modo que su existencia esté asegurada a largo plazo. Esto elevaría los costos a corto plazo, dado que los oferentes deberían realizar inversiones para mantener las existencias (a través de forestación, cultivo, etc.³). De este modo, estarían en desventaja para competir en un mercado libre frente a oferentes irresponsables, que quieren hacer ganancias rápidamente y externalizan los costos a largo plazo. El "labeling" podría evitar tales distorsiones de la competencia. También se podría pensar en gravar los productos que no cuenten con este certificado por medio de aranceles o impuestos, destinando los fondos obtenidos por esta vía a la financiación de proyectos dirigidos a asegurar las reservas naturales.

Cuando se trata de desalentar actividades orientadas al mercado interno que representen una amenaza para las selvas tropicales o para ciertas especies, la cuestión pasa por la **política para el desarrollo**. Esta podría o debería indemnizar a los países que renuncien al crecimiento en aras de preservar los productos en peligro, por ejemplo, mediante transferencias financieras. Los proyectos de cooperación podrían contribuir a que los países desarrollen sistemas que permitan una mejor internalización de los costos a largo plazo, o también a asegurar que los beneficios de los territorios reforestados o de los elefantes que siguen con vida, sean percibidos por quienes hoy sacrifican ciertas ganancias.

El comercio y la competencia político-ambiental entre sitios de radicación

Los gobiernos de varios países ricos han promulgado reglamentaciones que obligan a los productores locales a internalizar los costos ambientales. Por su parte, los empresarios objetan verse perjudicados en la competencia internacional y amenazan con radicar las producciones afectadas en sitios menos protegidos. Los ambientalistas temen que, ante la presión de la competencia entre los sitios de radicación, sus gobiernos reduzcan los impuestos ambientales. A partir de esto, solicitan que la importación de productos elaborados con bajos impuestos y altos costos ambientales en plantas radicadas en el extranjero, sean gravados con aranceles que compensen la diferencia de costos.

Como todo arancel, esta barrera comercial sólo puede proteger al mercado local y evitar que los empresarios que básicamente desean cubrir este mercado, se radiquen en otros lugares. Esta protección no sirve en el caso de terceros mercados. Cuanto más importante sea el mercado interno protegido, tanto mayor será el efecto. Una medida de la CE o de todos los países de la OCDE podría dar lugar a que muchos oferentes cumplan con las normas correspondientes. No obstante, este tipo de trabas comerciales dirigidas a procesos, no se ajustan al GATT, excepto cuando los procesos condicionan propiedades directas del producto (Eje. prescripciones higiénicas en el caso de productos alimenticios y medicamentos).

Los oferentes afectados de países con pocos impuestos critican tales propuestas, aduciendo que se trata de un modo de proteccionismo que sanciona las ventajas **naturales de las radicaciones y las diferentes percepciones de los riesgos y preferencias**. En realidad, en este caso se plantea un interrogante similar a la del caso de la exportación de residuos tóxicos, que puede ser considerado como la importación de un servicio de eliminación de residuos desde un país que eventualmente tiene menor conciencia ambiental. Si el gobierno de un país, el empresariado, los trabajadores y los habitantes del mismo en general, están dispuestos a aceptar una menor protección del medio ambiente (tal vez en parte porque aun se mantiene relativamente limpio y por lo tanto está muy lejos todavía de tornarse decididamente nocivo o de desbarrancarse), la intervención no puede ser tarea de otros países. Si se trata de solidarizar con los afectados cuyos derechos se violan, todas las relaciones comerciales con países no democráticos se prestan al debate.

Si, por el contrario, los países ricos desean proteger el **medio ambiente de los países pobres**, independientemente de cuestiones de competencia, entonces sería mejor que recurran a la ayuda para el desarrollo. A través de la cooperación técnica y financiera podrían ayudar a introducir procesos de producción más limpios. Obligar a una "best practice" y a la modernización tecnológica por medio de la política comercial suele ser un pretexto para el proteccionismo.

Sucede que los países ricos protegen sus producciones "sucias" a través de barreras comerciales, como es el caso de la elaboración de los sucios carbones alemanes, o parte de la agricultura de la CE, intensiva en consumo energético y en producción de sustancias nocivas, que el libre comercio ya hubiese sacado desde hace tiempo del mercado si las barreras comerciales e intervenciones estatales del mercado no la hubieran protegido de un destino tal. Un estudio del Banco Mundial ha demostrado que los traslados de radicación casi nunca se realizan para evitar cumplir con normas ambientales estrictas. Es probable que los inversores teman que en los nuevos sitios también deban confrontarse con impuestos más duros.

Sanciones en el ámbito de la política exterior para obligar a la implementación de políticas ambientales:

Cuando un país es el causante de deterioro ambiental que afecta a otros países, el argumento que esgrime el liberalismo en cuanto a la libre elección de preferencias en cada país, no puede tener vigencia ilimitada. Si el deterioro ambiental internacional tiene su origen en una producción de exportación, entonces cabría presionar a través de barreras comerciales para provocar su suspensión. Las sanciones comerciales serían entonces un medio de presión de la política exterior para imponer cambios de actitud. Sin embargo, el país afectado debería evaluar si los perjuicios al bienestar provocados por las sanciones no superan los costos del deterioro ambiental.

El hecho de que la contaminación internacional rara vez haya originado y origine guerras, demuestra que, generalmente, esta evaluación costos-beneficios, por lo general se inclina en favor del medio ambiente y del comercio. Otros instrumentos de la política exterior (Eje. presión diplomática, cubrimiento conjunto de los gastos) prometen resultados más exitosos.

En casos extremos, existen **formas mixtas**: en el caso del HCFC, por ejemplo, las barreras comerciales sirven para evitar que los productores extranjeros lo utilicen. También protegen a los productores locales de productos alternativos frente a la competencia de importaciones más baratas que contienen HCFC. Los productores extranjeros que sólo cubren el mercado local, en definitiva están sujetos sólo a la influencia de su propio gobierno. En este caso, el tratado de Montreal prevé ayuda que, hasta ahora, ha fluído muy lentamente.

Cuanto más altos sean los costos para la conversión de la producción y cuanto menos clara y equitativamente se repartan las utilidades, más agudos serán los **conflictos de distribución**. Los países situados en los extremos norte y sur están afectados por el **agujero de ozono**. El calentamiento global, por el contrario, afecta a todos, pero en forma diferente y más evidente aun. Correspondientemente, varía el interés por limitar la emisión de CO₂, más allá de lo que a las motivaciones ecológicas y solidarias se refiera. Sería fatal que la política comercial se convirtiera en un arma para morigerar conflictos de intereses tales.

b) La sociedad del peligro globalizado necesita una política comercial participativa. Ante este cuadro, en cada uno de estos campos de conflicto entre la política comercial y ambiental, la situación se presenta en forma diferente. No obstante, cabe destacar que una **política comercial entre sociedades de riesgo** siempre requiere mecanismos más fuertes para compensar -como sucede en los casos nacionales- las crecientes brechas deficitarias que sigue abriendo la regulación del mercado tradicional.

Las disposiciones estatales pueden y deben fortalecer y utilizar el mercado a través de condiciones que obliguen a la internalización. Pero su aplicación en la sociedad requiere que los afectados y sus organizaciones tengan derechos de intervención.

Contrariamente a lo que sucede con los standards sociales, en lo que atañe a los standards ambientales que se ajustan al GATT y no son específicos del producto, no existe una clara idea desde el punto de vista jurídico e institucional, ni tampoco del proceso a seguir con respecto a su aplicación en el marco político-comercial. En todos los casos de restricciones comerciales relacionadas con cuestiones ambientales, cabe señalar -como sucede en el caso de las cláusulas sociales- que deben estructurarse en forma lógica en un proceso de negociaciones bi y multilaterales. En muchos casos, las condiciones político-ambientales sólo pueden demostrarse claramente en forma limitada. Ante todo, los contextos causales dejan a menudo espacios de interpretación abiertos y sólo pueden señalarse como probabilidades. Los riesgos de este tipo siempre son subjetivos y comparables con otros riesgos. Endosar a otros países las propias percepciones de riesgo, resulta políticamente peligroso y económicamente ilógico, dado que las diferentes preferencias posibilitan un ventajoso comercio de cambio.

Por otra parte, resulta difícil dejar esta evaluación relativa al riesgo en manos de un mercado que no contempla externalidades ambientales y en el cual la salud y la duración de la vida de una persona se mide según su ingreso. La alternativa de una regulación política falla en tanto los derechos de intervención de los ciudadanos afectados a menudo no son claros y en sociedades menos democráticas apenas si existen. Incluso en democracias establecidas, los conflictos que se desarrollan, por ejemplo, en torno a las centrales nucleares, demuestran lo difícil que es tomar decisiones en una "sociedad de riesgo". En el ámbito internacional estos complejos procesos de decisión deberían limitarse para dar lugar a que los afectados de todos los países partícipes de la problemática tengan posibilidades de intervenir.

Si se logra este **consenso en torno a los standards**, se habrá dado un primer paso hacia las medidas aceptadas por todos. En caso de elegir barreras comerciales, es mejor optar por los aranceles antes que por otro tipo de barreras, dado que son más transparentes y resulta más fáciles desarticularlos. En la mayoría de los casos, las medidas no deberían ser de naturaleza político-comercial. Sucede que en el orden político-ambiental, la cuestión pasa por una transformación de los **modelos de producción y consumo**. Desde el punto de vista de la política comercial, que la producción compita con importaciones, se oriente a la exportación, o que el consumo dependa de la importación, puede representar un estímulo.

La cooperación al desarrollo y las inversiones del exterior directas pueden aportar más a la transformación de las estructuras productivas que la política comercial. Pueden financiar reestructuraciones, participar de los costos de adaptación y de los costos económicos individuales producto de gravámenes ambientales internalizados, asesorar a ONG's y gobiernos y fomentar la protección ambiental. En el marco de las alianzas productivas internacionales, las casas matrices esperan que sus proveedores y filiales en el exterior cumplan ya con determinados standards ambientales. Solamente de esta forma pueden vender sus productos finales en mercados de consumo con mayores regulaciones. Pero no sólo los países en desarrollo pueden y deben adaptarse, sino también, y ante todo, los países industrializados mismos, que son los mayores pecadores ambientales. Si siguen protegiendo a sus vacas sagradas (política agraria comunitaria, limitación de la velocidad, etc.), no pueden esperar mayores sacrificios por parte de los países pobres.

5- POLÍTICA COMERCIAL MUNDIAL AL LÍMITE DE LA LIBERALIZACIÓN

Al analizarlas más minuciosamente, las cláusulas sociales resultan contradictorias. Si no están acompañadas por fuertes medidas paralelas, su aplicación podría agravar la situación en algunas áreas (por ejemplo, trabajo infantil). Si se limitan a trabar el comercio de productos que perjudican a los trabajadores o al medio ambiente, ya sea por sus propiedades o por las condiciones en que se producen, atacan sólo una parte del origen del problema, que por lo general es justamente la de menor gravedad. La producción de exportación suele ser el sector más moderno de la producción en los países pobres, en donde generalmente trabajan empresas multinacionales que se ajustan a los standards internacionales. Por otra parte, la protección que brindan las cláusulas sociales y ambientales a los países ricos frente a la competencia internacional y a los ajustes a los que ésta última obliga, es limitada. Como cualquier barrera comercial sólo protegen al mercado local. Si es que llegan a ejercer alguna influencia sobre la capacidad de competencia en terceros mercados, ésta es negativa, en tanto encarecen las importaciones y/o los productos locales que compiten y también se incorporan a la producción de exportación como inputs. Ante un aumento de la movilidad del capital, los productores que quieren producir con trabajo poco protegido, se radican en sitios con regulaciones menores. Las barreras comerciales sólo les impiden proveer desde esos lugares de radicación más favorables a los países que, hasta entonces, fueron sus anfitriones. En la práctica, los inversores suelen trasladarse ante todo para ahorrar costos salariales y no para evadir impuestos ambientales.

Sólo una equiparación mundial de los **standards sociales y ambientales** podría ayudar a contrarrestar esta competencia. Al seguir intentando transformar toda la política social o ambiental de los países exportadores mediante la amenaza de sanciones comerciales, se abriría una "caja de Pandora" a nivel de política exterior. Las sanciones son particularmente débiles, por lo general afectan en igual medida a víctimas y victimarios, por lo que resultan difícilmente legitimables desde el punto de vista moral y político y chocan con numerosos intereses económicos y políticos superiores.

a) El difícil consenso para una regulación internacional

Las posibilidades para el establecimiento de standards globales son reducidas, los **conflictos previsible, enormes**. Incluso en la misma CE, que es mucho más homogénea, Gran Bretaña no está dispuesta a aceptar la Carta Social. Los países más débiles económicamente o cuyos objetivos sociopolíticos son esencialmente diferentes, tendrán aun muchas menos posibilidades de incorporar standards comunes y relativamente elevados. Lo más probable es que consideren a estos standards como un intento de suprimir sus ventajas comparativas y sus posibilidades de crecimiento.

Sin embargo, el **libre comercio** y la liberalización en constante avance, no ofrecen ninguna alternativa realista. El proteccionismo y el neomercantilismo reinantes en casi todos los países demuestran que un sistema de comercio mundial desregulado, completamente liberal se desea sólo retóricamente. Inclusive los países que hacen poco por proteger su propia economía de la competencia de la importación se dedican fervientemente a impulsar sus exportaciones, en tanto manipulan todos los factores económicos y sociopolíticos posibles que aumenten su capacidad de competencia. Los consumidores y votantes con sensibilidad social y ecológica intentarán, además, a través del mercado y de sus representantes políticos perjudicar a aquellas producciones (o al menos a la importación de productos provenientes de las mismas) que afectan excesivamente al medio ambiente o a los trabajadores.

Una política comercial realista debe tener en cuenta estos datos. No puede promover el libre comercio desde una actitud nava COME Ricardo debajo del brazo, en la convicción de que éste ofrecerá la mejor respuesta a las necesidades de todos los afectados. Por el contrario, los eticistas deberían dejar de sobrecargar el sistema comercial castigado por el proteccionismo cotidiano con nuevos reclamos sociales y ecológicos, que antes que favorecer la consecución de sus objetivos, la dificulta. Ambos le prestan un mal servicio al comercio internacional y sus indudables efectos de generación de bienestar.

Para asegurar la continuación del crecimiento del comercio mundial es necesaria la democratización de la política de comercio. Los intereses sociales y ecológicos afectados deben contar con un derecho de intervención en los procesos de decisión. La competencia social y ecológica confronta diferentes preferencias y percepciones de riesgo entre sí, que reflejan sólo una parte del sistema de mercado y de precios. Sólo si los afectados tienen participación efectiva, los resultados serán aceptables.

Los mercados libres necesitan reglas de juego claras, que ordenen la competencia de modo tal que optimice la eficiencia del mercado como sistema de información y localización. En el marco nacional, cuando se trata de democracias, los gobiernos, administraciones o asociaciones de municipios crean reglamentaciones con la participación de las organizaciones sociales. En el contexto internacional reina un déficit a nivel de reglamentaciones que resulta difícil cubrir, dado que son muchos los que deben llegar a un consenso, y no sólo un gobierno. Un segundo impedimento, que también se produce a nivel nacional, radica en el efecto superpuesto de diversas áreas políticas.

Los sistemas reguladores nunca son apartidarios, aun cuando lo pretendan. No comienzan sobre una tabula rasa, sino con jugadores que ya traen ciertas condiciones iniciales (dotación de factores, etc.). **De este modo, igual derecho para todos significa ya una injusticia.** En este sentido, los gobiernos y grupos de intereses luchan duramente por la introducción de regulaciones. La CE y su proyecto de mercado interno resultan didácticas en cuanto a cómo la regulación y la liberalización deben llevar el mismo ritmo y qué dificultades supone esto. La CE compró la eliminación de las últimas barreras fiscales, técnicas y demás barreras no-tarifarias con casi 300 disposiciones reglamentarias, que todos los estados miembro debían aplicar a nivel nacional.

Un comienzo podrían ser los **standards mínimos internacionales**. Su desventaja radica en que para ser aceptables para todos, habría que bajarlos tanto, que ya no ofrecerían ninguna protección. Si se los elevara, los países o grupos que necesitaran protección deberían ayudar a los otros a adaptarse a los altos standards para conservar su acuerdo. Una armonización de los standards nacionales apuntaría en la misma dirección, pero sería mucho más trabajoso.

Otra posibilidad es el reconocimiento **recíproco de los standards nacionales**. Requiere, no obstante, una gran confianza en los correspondientes países de origen, su gobierno y administración. No sólo deberían fijar un standard adecuado, sino también garantizar su cumplimiento mediante controles sustanciales e insobornables. Un sistema tal requiere para los conflictos un comparendo de conciliación, por ejemplo bajo la forma de un tribunal de justicia internacional o de un panel del GATT.

El caso del HCFC demuestra que es posible **negociar regulaciones internacionales**. Deben abarcar un paquete de diferentes medidas que van desde la política comercial hasta la ayuda. Lamentablemente se llegó a estas soluciones bajo presión, cuando las catástrofes ya se habían desencadenado, y no en el marco de una política preventiva. La aplicación de programas de inversión resulta institucional y organizativamente más difícil que las facilitaciones al comercio. Es así como los medios previstos para la reconversión de la producción dependiente de HCFC fluyen en forma extremadamente lenta.

b) Contra la segmentación de la política económica global

Una serie de organizaciones internacionales se ocupan de cuestiones de la economía mundial que tienen consecuencias ambientales y sociopolíticas. Sin embargo, la división del trabajo no siempre resulta adecuada en el contexto real de los problemas:

- La **política monetaria** integra el ámbito de competencia del FMI. Una sobrevaluación o subvaluación de la moneda es, en caso de duda, un método considerablemente más eficaz de la política comercial que los aranceles. Pero el FMI sólo puede presionar a los países deficitarios.
- La OMC asume la sucesión del GATT. Las disposiciones de la OMC sobrepasan lo comercial e incluyen cuestiones ambientales, mientras que los aspectos sociales quedan excluidos.

La WIPO (World Intellectual Property Organization) se ocupa de la protección de la propiedad intelectual, aunque, hasta la ronda Uruguay no tuvo gran capacidad para imponerse. Recién a través del compromiso de los EEUU en el ámbito de los TRIPS (Trade Related Intellectual Property Rights) se han logrado progresos desde la política comercial.

La UNCTAD trata cuestiones de **comercio y desarrollo**. En 1994 realizó un intento para impulsar la eficiencia comercial ("trade efficiency"), que apuntaba a que los países en desarrollo obtengan ganancias mayores del comercio mundial más abierto.

La OIT se ocupa de las **condiciones de trabajo**, pero no del comercio. Ha desarrollado standards, pero no indica posibilidades de aplicación. En el tercer trimestre de 1994, la OIT publicó un informe sobre las posibles conexiones entre la política comercial y social.

Si bien el PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, desarrolla proyectos orientados al medio ambiente, no tiene competencia a nivel de la política ambiental global.

El Banco Mundial es responsable de muchos proyectos y programas que tienen que ver directamente con el comercio exterior. A su grupo pertenecen también agencias, como la CFI (Corporación Financiera Internacional), entidades que promueven las inversiones directas en los países en desarrollo.

Sin embargo no hay entidades que hayan intentado considerar las **relaciones entre estos campos de la política**. Entre los países desarrollados, el G7 (EEUU, Japón, Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña y Canadá) comienza a asumir esta tarea y da los primeros pasos, en tanto a través de las cumbres económicas ofrece un foro en el cual los jefes de gobierno pueden conversar sobre cuestiones económicas globales dentro del contexto. La OCDE ofrece un mecanismo continuo e institucionalizado, pero menos poderoso.

El análisis de la mayor parte de las cuestiones de gran relevancia que se presentan aquí, sólo tiene sentido si hay participación de los países en desarrollo. Partiendo de las comparaciones de los ingresos de la población del FMI sobre la base de las paridades de capacidad de compra, junto a los G7 cuentan también entre las 15 economías nacionales más grandes, seis de los llamados países en desarrollo (China, India, Brasil, México, Indonesia y Corea del Sur) así como Rusia y España. Con este telón de fondo, el presidente de la Comisión de la CE, Delors, propuso la formación de un Consejo de Seguridad Económico (Economic Security Council), en el cual estén representados el Norte y el Sur y cuyas áreas de trabajo abarcarían los diferentes campos de la política.

La **agenda** ambiental y sociopolítica **de una entidad tal** ya está completamente delineada de antemano:

- **División internacional del trabajo:** administración de la adaptación a través del control de la subvaluación y a través del acoplamiento entre el progreso productiva y el desarrollo salarial.
- **Protección de los "global commons"** (selvas, especies, capacidad de absorción de CO₂, etc.) a través de la división internacional regulada de los derechos de explotación. Una solución para el mercado sería, por ejemplo, establecer derechos de explotación comerciables cuyos productos de venta podrían financiar proyectos para la protección de los "commons".
- **Política internacional de materias primas;** la actual "pseudosolución del mercado" refleja en los precios las intervenciones políticas de diferentes gobiernos y la distribución no equitativa de la capacidad de compra que existe en el planeta, pero no las necesidades de las generaciones futuras o de aquellos países que recién se encuentran en vías de industrialización, sin capacidad de compra actual.
- **La definición participativa y multilateral de las exigencias ecológicas** que se formulen a los productos mediante standards mínimos, armonización, reconocimiento mutuo.

Para muchos, una nueva institución internacional de este tipo es, en sí, un horror. En realidad no se pueden cifrar grandes esperanzas en su capacidad de rendimiento, como ya lo demuestra el arduo progreso de la política supranacional en la relativamente homogénea CE. Por el contrario como muchas otras instituciones de este tipo, amenaza con convertirse en un foro de autopresentación para quienes detentan

un cargo, una oficina de viajes cara para burócratas y un rincón de descanso costoso para políticos nacionales fracasados.

Sin embargo, la **alternativa de desarrollo no regulado** también tiene poco "charme": el proteccionismo ad-hoc de los países ricos más débiles en la competencia, se relacionará con la política de recuperación inescrupulosa de aquellos pobres que intenten recobrar el terreno perdido a costa del medio ambiente y de la sociedad. Esto le da impulso al proteccionismo oficial y social. Los consumidores más ricos de los países ricos se permiten renunciar a los productos "malos". Pero la migración de los trabajos menos calificados de los países ricos aumenta la proporción pobre de la sociedad de los dos tercios. Estos pobres están destinados cada vez más a las mercancías baratas, aun cuando de este modo contribuyan al deterioro ambiental y a la explotación. De esta forma, el círculo vicioso de la pobreza y de la devastación ambiental sigue girando tanto en el norte como en el sur.