

11

Acuerdos internacionales: comercio, trabajo y medio ambiente

Seattle fue una batalla campal, trataron de echarnos la culpa

Pero nosotros no acudimos con gases y porras

Miles de personas desarmadas, que sólo trataban de ser escuchadas

Pero ni un sólo líder mundial quiere oír nuestras palabras

Letra de la canción "Seattle Was a Riot" (Seattle fue una batalla campal)
del grupo de punk-rock Anti-Flag, 1999.

Se ha dicho que oponerse a la globalización es como oponerse a la ley de la gravedad. Pero eso no significa que tengamos que aceptar una ley que sólo permite sobrevivir a los pesos pesados. Por el contrario, tenemos que hacer que la globalización se convierta en un motor que saque a los pueblos de la miseria y las privaciones y no en una fuerza que los inmovilice en el fondo.

Kofi Annan, antiguo secretario general de la ONU, 2000

En 1999, los representantes de buena parte de los países del mundo se reunieron en Seattle (Washington) con el objetivo de debatir sobre la siguiente ronda de negociaciones comerciales de la OMC. Sin embargo, grandes grupos de manifestantes se echaron a las calles y la reunión se vio trastocada, no pudiendo alcanzar su propósito. En ciertos momentos, las protestas fueron violentas (como describe la estrofa de la canción "Seattle was a riot" [Seattle fue una batalla campal]). La amplitud de la oposición tomó a muchos por sorpresa. Después de todo, los debates en torno a las reformas del comercio internacional se llevan produciendo desde la firma en 1947 del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) y nunca antes se había producido semejante protesta organizada en su contra. ¿Qué motivos explican estos movimientos populares en contra de la OMC?

En las pasadas rondas de negociaciones, primero del GATT y ahora de la OMC, se han logrado recortes de los aranceles de la mayor parte de los sectores económicos de los países miembros. Las barreras comerciales que perduran van más allá de los aranceles y atañen a cuestiones de interés nacional que están vinculadas al comercio de forma indirecta. Una de estas cuestio-

- 1 Acuerdos comerciales internacionales
- 2 Acuerdos internacionales sobre cuestiones laborales
- 3 Acuerdos internacionales sobre cuestiones medioambientales
- 4 Conclusiones

nes es el medio ambiente. La mayoría de los países cuentan con una legislación nacional que rige las cuestiones medioambientales, como el uso de pesticidas, el cultivo de transgénicos, la protección de especies amenazadas, el volumen de gases contaminantes que las empresas tienen permitido liberar a la atmósfera, el empleo de recursos renovables y no renovables, etc. Resulta

inevitable que parte de esta normativa afecte al comercio internacional y en este punto es donde interviene la OMC. En la Ronda de Uruguay (1986-1994) la OMC endureció su propia normativa en relación con la influencia que la legislación nacional puede ejercer sobre el comercio internacional. Los países que creyeran que era el exceso de normas medioambientales lo que les impedía la entrada a un mercado extranjero, tenían la potestad de presentar una reclamación ante la OMC. Un comité de jueces con sede en Ginebra dictaría el fallo que, por principio, sería vinculante para los países implicados.



Durante las protestas contra la reunión de la OMC en Seattle en 1999, los ecologistas se disfrazaron de tortugas y de otras especies amenazadas que se habían visto afectadas por el reciente cambio de normativa de la OMC.

La nueva normativa medioambiental de la OMC desencadenó las iras de ciertos colectivos, tanto en Estados Unidos como en otros países. Poco antes de la conferencia de Seattle, los grupos de defensa del medio ambiente formaron una alianza con sindicatos, grupos religiosos, ONG dedicadas al Tercer Mundo y otros grupos que opinaban que la OMC podría actuar contra los intereses de sus representados. Además, un amplio espectro de grupos políticos estadounidenses, desde conservadores hasta anarquistas, opinaban que no era deseable que un grupo especial de la OMC, con sede en Ginebra, pudiera emitir fallos que afectarían a la legislación nacional. Todos estos grupos se reunieron en Seattle para alzar su voz en contra de la OMC. Los ecologistas se disfrazaron de delfines, tortugas y otras especies amenazadas que se habían visto afectadas por la reciente normativa de la OMC. Las imágenes de estas personas disfrazadas manifestándose junto a los trabajadores del acero cambió por completo la imagen de los opositores a la OMC.

El objetivo de este capítulo es examinar la necesidad de acuerdos internacionales como los negociados en el marco de la OMC y ver cómo éstos afectan a cuestiones laborales y medioambientales. Comenzaremos por repasar los motivos por los que los acuerdos internacionales referentes a los aranceles son necesarios. Como se dijo en el capítulo 8, los países grandes pueden influir sobre el precio de las importaciones por medio de un arancel, ya que éste aumenta el precio de importación de los consumidores del país grande pero disminuye el precio percibido por las empresas exportadoras extranjeras. La disminución del precio percibido por estos exportadores equivale a una **ganancia en la relación de intercambio** del país importador. Veremos en este capítulo que cuando dos países (o más) establecen aranceles uno contra el otro, en un intento de lograr esta ganancia en la relación de intercambio, ambos acaban perdiendo. La ganancia en la relación de inter-

cambio del uno se ve contrarrestada por el uso del arancel del otro, de manera que ambos países se ven perjudicados a causa de los aranceles.

Para evitar dichas pérdidas, se requiere la firma de acuerdos internacionales que recorten los aranceles y fomenten una mayor libertad en el comercio. Estos acuerdos internacionales toman diferentes formas. La OMC es un **acuerdo multilateral** entre muchos países con el objetivo de recortar los aranceles entre todos los países miembros. Existen también **acuerdos comerciales regionales**, firmados entre varios países, a menudo cercanos unos a otros. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA o TLCAN) y la UE son ejemplos de estos acuerdos regionales, que fomentan el libre comercio entre los países miembros. Un ejemplo de acuerdo comercial reciente vincula a Estados Unidos y Corea del Sur, acuerdo que fue anunciado el 1 de abril de 2007, firmado el 30 de junio de 2007 y que está pendiente de la ratificación del congreso estadounidense.¹

Además de la eliminación de los aranceles, el NAFTA consta de otros dos “acuerdos secundarios”. El primero trata de los derechos de los trabajadores de cada país miembro y el segundo atañe al medio ambiente. Aparte del NAFTA, otros muchos tratados internacionales inciden sobre los derechos de los trabajadores y el medio ambiente. Por ejemplo, Kofi Annan, antiguo secretario general de la ONU estableció un “Pacto Mundial” en la ONU que pedía a las empresas que se comprometieran a apoyar diez “principios sociales y medioambientales universales”.² La cita del mandatario con la que se abre el capítulo, pronunciada ante la ONU en la Cumbre del Milenio de 2000, en la que se debatió este pacto mundial, muestra que el antiguo secretario general está convencido de que la globalización puede beneficiar al medio ambiente y a los trabajadores, incluidas las personas más pobres.

En este capítulo analizaremos el grado de protección que conceden el NAFTA y otros acuerdos a los derechos de los trabajadores para analizar después los acuerdos internacionales sobre la protección del medio ambiente. La normativa de la OMC ha tenido efectos indirectos sobre el medio ambiente, cuestión que preocupaba a muchos de los manifestantes de Seattle. Sin embargo, otros acuerdos internacionales tienen una influencia aún más directa. Uno de los más conocidos en este ámbito es el Protocolo de Kyoto, que tiene por objetivo reducir las emisiones mundiales de dióxido de carbono para frenar así el cambio climático. Explicaremos que en el caso de sustancias contaminantes “a escala mundial” como el dióxido de carbono, los países no asumen completamente el coste medioambiental de sus actividades económicas. Se requieren entonces acuerdos internacionales para garantizar que los países reconozcan la existencia de estos costes, acuerdos que actúan en el interés de toda la población mundial.

1 Acuerdos sobre comercio internacional

Cuando los países desean reducir las barreras comerciales entre ellos firman acuerdos comerciales, es decir, se comprometen a reducir o eliminar las res-

¹ Este acuerdo de libre comercio debe ser aprobado o rechazado por el congreso estadounidense, en el marco de un procedimiento denominado de “autorización de vía rápida” que faculta al presidente de Estados Unidos a negociar acuerdos de libre comercio con otros países que deben ser ratificados por el congreso pero que no pueden ser objeto de enmiendas. El plazo de esta autorización presidencial finalizó el 1 de julio de 2007 y el congreso no la ha renovado.

² Véase la página web siguiente: www.unglobalcompact.org

tricciones al comercio. Los acuerdos comerciales multilaterales se celebran entre un gran número de países, como es el caso de los países miembros de la OMC, que han negociado acuerdos comerciales en sucesivas “rondas”. En el marco de la OMC, por la **cláusula de nación más favorecida** se estipula que el arancel más bajo acordado durante las negociaciones multilaterales debe concederse a *todos* los miembros de la OMC (véase el artículo I de **Noticias breves: Disposiciones claves del GATT** en el capítulo 8). Los países que se adhieren a la OMC disfrutan de los aranceles bajos aplicados a todos los miembros pero deben también comprometerse a recortar sus propios aranceles.

La OMC es un ejemplo de estos acuerdos comerciales multilaterales con los que abriremos esta sección. A fin de demostrar la lógica de estos acuerdos, supondremos por simplicidad que el mundo está formado por tan sólo dos países, que firman el acuerdo. Los resultados teóricos a los que lleguemos también se cumplirán con un mayor número de países. El rasgo importante de estos acuerdos es que no hay países excluidos del compromiso.

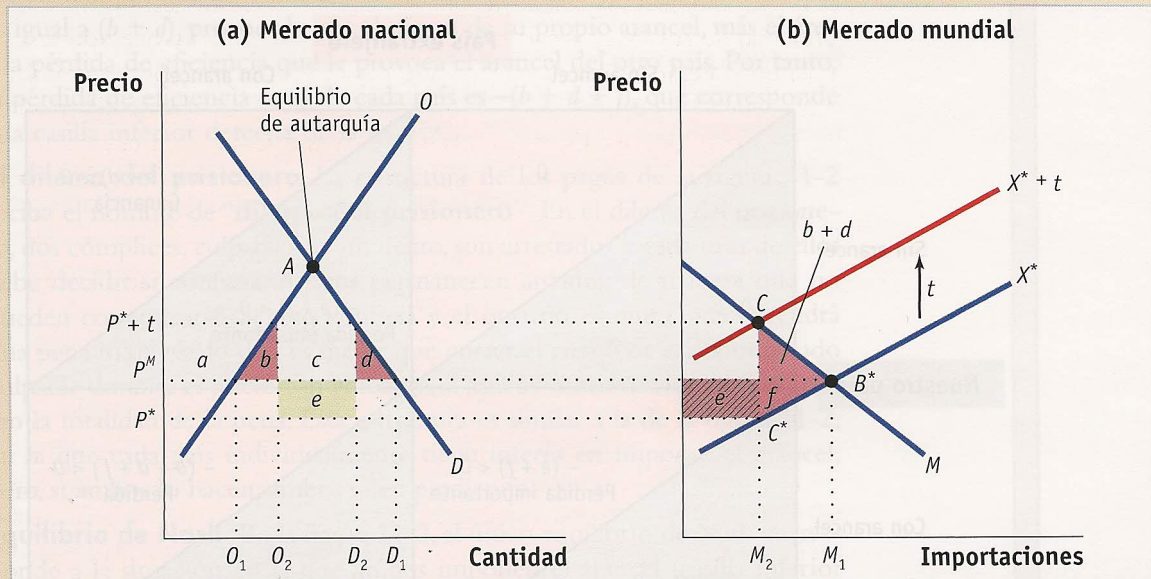
Tras analizar los acuerdos multilaterales, estudiaremos los acuerdos comerciales regionales que se celebran entre un número menor de países y veremos que las repercusiones de estos acuerdos regionales difieren bastante de las de los acuerdos multilaterales. Al firmar un acuerdo comercial regional, los países miembros se comprometen a recortar los aranceles entre ellos, pero no a los países ajenos al acuerdo. Por ejemplo, Estados Unidos ha firmado muchos acuerdos regionales, entre ellos con Israel, Jordania, Chile y con cinco países de Centroamérica y la República Dominicana (el llamado CAFTA-DR) y recientemente con Corea del Sur. En Sudamérica, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay pertenecen a una área de libre comercio denominada MERCOSUR (pronto debería completarse la adhesión de Venezuela). De hecho, existen mundialmente más de 200 acuerdos de este tipo, que según ciertos economistas amenazan el carácter de la OMC como principal foro de la liberalización comercial multilateral.

La lógica de los acuerdos comerciales multilaterales

Antes de iniciar el análisis de los efectos de los acuerdos comerciales multilaterales, repasemos los efectos de los aranceles que establecen los países grandes en competencia perfecta.

Aranceles de un país grande En la figura 11-1 se representan los efectos de un arancel de un país (nuestro país) grande. Es exactamente igual a la figura 8-7. En el capítulo 8 vimos que el arancel provoca una pérdida de eficiencia para el país importador, que equivale a la suma de la pérdida de consumo y la pérdida de producción, el área $(b + d)$ de la figura 11-1. Además, el arancel provoca una ganancia en la relación de intercambio del país importador, representada por el área e , igual a la caída del precio extranjero provocada por el arancel, $(P^M - P^*)$, multiplicada por el volumen de importaciones de nuestro país tras el arancel $(D_2 - O_2)$. Si nuestro país establece el arancel óptimo, su ganancia en la relación de intercambio es superior a la pérdida de eficiencia, es decir, $e > (b + d)$. En el gráfico (b) se observa que en el resto del mundo (que en este caso es sólo el país extranjero) el arancel provoca una pérdida de eficiencia f al producir a un nivel ineficientemente bajo en relación con el nivel de libre comercio, y una pérdida de la relación de intercambio igual a e , provocada por la caída de sus precios de exporta-

FIGURA 11-1



Arancel en un país grande El arancel desplaza la curva de oferta de exportaciones de X^* a $X^* + t$. En consecuencia, el precio en nuestro país aumenta de P^* a $P^* + t$ y el precio en el extranjero disminuye de P^* a P^* . La pérdida de eficiencia de nuestro país corresponde al área del triángulo $(b + d)$. Nuestro país obtiene también una ganancia en la relación de intercambio, igual al área e . Las pérdidas extranjeras corresponden al área $(e + f)$, de manera que la pérdida neta de bienestar mundial equivale al triángulo $(b + d + f)$.

ción. Es decir, la ganancia en la relación de intercambio de nuestro país se logra a expensas de una pérdida equivalente en la relación de intercambio del extranjero, igual a e , más una pérdida de eficiencia, igual a f .

Matriz de pagos Este repaso rápido de los efectos de un arancel aplicado por un país grande en competencia perfecta nos permite obtener nuevos resultados. Aunque en nuestro análisis previo dijimos que para un país grande puede ser beneficioso establecer pequeños aranceles positivos, ese razonamiento no tenía en cuenta la interacción estratégica entre varios países grandes. Si todos establecen un arancel pequeño, ¿sigue siendo un comportamiento óptimo para cada uno de ellos? Al igual que en el análisis de los subsidios a la exportación del capítulo 10, emplearemos la teoría de juegos para modelizar la decisión estratégica de establecer o no el arancel y a partir de la matriz de pagos encontraremos el equilibrio de Nash del arancel elegido por cada país. Recuerde que existe un equilibrio de Nash cuando cada participante toma la mejor decisión (o respuesta) posible (esto es, aquella que le genera el mayor beneficio) dada la decisión del otro participante.

En la figura 11-2 representamos la matriz de pagos entre nuestro país y el país extranjero (dos países grandes), cada uno de los cuales tiene que decidir si establecer un arancel a las importaciones del otro. En cada casilla de la matriz, el beneficio de nuestro país aparece en el triángulo inferior izquierdo y el beneficio extranjero en el superior derecho. Comenzaremos con una situación de libre comercio y después mediremos la variación en el bienestar de cada país tras el establecimiento del arancel. Por simplicidad supondremos que ambos países tienen exactamente el mismo tamaño, de manera que sus beneficios son simétricos.

FIGURA 11-2

		País extranjero	
		Sin arancel	Con arancel
Nuestro país	Sin arancel	0	$e - (b + d) > 0$ Ganancia $-(e + f) < 0$ Pérdida importante
	Con arancel	$e - (b + d) > 0$ Ganancia $-(e + f) < 0$ Pérdida importante	$-(b + d + f) < 0$ Pérdida $-(b + d + f) < 0$ Pérdida

Pagos del juego de aranceles Esta matriz de pagos muestra el bienestar de nuestro país y del país extranjero en comparación con la situación de libre comercio (casilla superior izquierda en la que no hay aranceles). El bienestar depende de si uno o los dos países establecen un arancel. La estructura de los pagos es similar al "dilema del prisionero" ya que ambos países pierden si imponen un arancel y, sin embargo, éste es el único equilibrio de Nash posible.

Libre comercio Cuando ninguno de los países impone un arancel nos encontramos en situación de libre comercio (casilla superior izquierda). Por simplicidad, digamos que los pagos de ambos países en esa situación es cero, lo que significa que mediremos los pagos de las restantes situaciones *en relación* con la situación de libre comercio.

Aranceles Supongamos primero que nuestro país impone un arancel y el extranjero no. Así pues, el pago de nuestro país en comparación con el libre comercio es igual a $e - (b + d)$, que es positivo en el caso del arancel óptimo. El pago del extranjero es igual a $-(e + f)$, las pérdidas de eficiencia y de la relación de intercambio descritas antes. Estos pagos corresponden a la casilla inferior izquierda de la matriz. Suponga por el contrario que el extranjero impone un arancel y el nuestro país no. Puesto que hemos supuesto que ambos tienen el mismo tamaño, ambos tienen los mismos pagos potenciales al imponer el arancel. En estas circunstancias, el pago del extranjero al imponer su arancel es igual a $e - (b + d) > 0$ y el pago para nuestro país es igual a la pérdida $-(e + f)$. Estos pagos corresponden a la casilla superior derecha de la matriz.

Por último, suponga que ambos países imponen sus aranceles óptimos y que el tipo arancelario de ambos es idéntico. Entonces, la ganancia en la relación de intercambio de cada país, obtenida gracias a su arancel, queda completamente contrarrestada por la pérdida en la relación de intercambio que le provoca el arancel impuesto por el otro país. En este caso, nin-

gún país obtiene una ganancia en su relación de intercambio y ambos sufren una pérdida de eficiencia. Para cada país, esta pérdida de eficiencia es igual a $(b + d)$, provocada por el efecto de su propio arancel, más el área f , la pérdida de eficiencia que le provoca el arancel del otro país. Por tanto, la pérdida de eficiencia total de cada país es $-(b + d + f)$, que corresponde a la casilla inferior derecha de la matriz.

El dilema del prisionero La estructura de los pagos de la figura 11-2 recibe el nombre de “**dilema del prisionero**”. En el dilema del prisionero, dos cómplices, culpables de un delito, son arrestados y cada uno de ellos debe decidir si confiesa. Ambos permanecen aislados, de manera que no pueden comunicarse. Si uno confiesa y el otro no, el que confiese tendrá una pena más leve, lo que es mejor que correr el riesgo de ser considerado culpable durante el juicio. Sin embargo, si ambos confiesan, los dos cumplirán la totalidad de la pena. Esta estructura es similar a la de la figura 11-2, en la que cada país individualmente tiene interés en imponer el arancel, pero, si ambos lo hacen, ambos salen perdiendo.

Equilibrio de Nash En la figura 11-2, el único equilibrio de Nash corresponde a la situación en la que ambos imponen el arancel (casilla inferior derecha). A partir de esta situación, si uno de ellos elimina su arancel, pierde $(e + f)$ en comparación con el libre comercio, en vez de $(b + d + f)$. Puesto que sabemos que $e > b + d$ en el caso del arancel óptimo, si sólo uno de los países elimina el arancel su situación empeora, ya que la pérdida $(e + f)$ es mayor que la pérdida $(b + d + f)$. Por lo tanto, la situación en la que ambos imponen un arancel es el equilibrio de Nash.

Ahora bien, al igual que para los prisioneros que confiesan, el resultado para ambos países si ambos imponen un arancel es bastante malo. Ambos padecen las pérdidas de eficiencia que provocan su propio arancel y el arancel del otro país y no obtienen ninguna ganancia en la relación de intercambio. En este caso, el equilibrio de Nash conduce a un resultado que no es deseable para ninguno de los dos países, a pesar de que es la mejor decisión posible para cada país si el otro ha decidido imponer el arancel.

Acuerdos comerciales Este mal resultado puede evitarse si los países llegan a algún tipo de acuerdo comercial. Por ejemplo, en el capítulo 8 vimos el funcionamiento del mecanismo de resolución de disputas de la OMC. Al estimar la UE que los aranceles estadounidenses al acero dificultaban su exportación, presentó una reclamación en contra ante la OMC y ésta dictaminó que los aranceles estadounidenses no se ajustaban a la cláusula de salvaguarda. Por lo tanto, la OMC autorizó a la UE a imponer aranceles de represalia contra las importaciones estadounidenses. La amenaza de estos aranceles europeos hizo que Estados Unidos eliminara los aranceles al acero antes de la fecha prevista y el resultado se desplazó desde la situación en la que ambos imponen aranceles a la situación en la que ninguno lo hace.

Así pues, el mecanismo de la OMC eliminó el dilema del prisionero al aportar un incentivo para eliminar los aranceles. El resultado se sitúa así en la casilla superior izquierda de la matriz de pagos, en vez de en el equilibrio de Nash inicial, la casilla inferior derecha. Esta misma lógica entra en funcionamiento cuando un país decide adherirse a la OMC. Se le exige que reduzca sus propios aranceles pero a cambio tiene la garantía de que los aranceles de los otros miembros de la OMC también serán más bajos.

Esta garantía hace posible que los países reduzcan sus aranceles y se acerquen más al libre comercio.

Acuerdos comerciales regionales

En los acuerdos comerciales regionales, varios países eliminan los aranceles entre ellos, pero los mantienen frente a las importaciones procedentes de países fuera del acuerdo. Estos acuerdos están autorizados en el artículo XIV del GATT (véase **Noticias breves: Disposiciones claves del GATT**). En él se estipula que los países pueden firmar tales acuerdos siempre y cuando no aumenten conjuntamente los aranceles frente a los países fuera del acuerdo.

Aunque el GATT los autoriza, estos acuerdos contradicen la cláusula de nación más favorecida, que estipula que todos los países miembros del GATT/OMC deben recibir el mismo trato. Los países incluidos en el acuerdo regional reciben un mejor trato (pues no se imponen aranceles) que los países fuera del acuerdo. Por este motivo, en ocasiones se los denomina **acuerdos comerciales preferenciales**, término que hace hincapié en que los países miembros reciben un trato más favorable. A pesar del incumplimiento de la cláusula de nación más favorecida, estos acuerdos están autorizados porque la desaparición de las barreras comerciales en estas agrupaciones de países se considera una forma de lograr un comercio más libre en todo el mundo.

Los acuerdos comerciales regionales se clasifican en dos tipos básicos: las áreas de libre comercio y las uniones aduaneras.

Área de libre comercio Un **área de libre comercio** es una agrupación de países que acuerdan eliminar sus aranceles (y otros obstáculos al comercio) entre ellos, pero mantienen frente al resto del mundo los aranceles que cada uno de ellos tuviera anteriormente. En 1989 Canadá firmó un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos según el cual los aranceles entre ambos países se eliminarían durante la década siguiente. Cinco años más tarde, en 1994, en el marco del NAFTA (Tratado De Libre Comercio de América del Norte), la adhesión de México estableció la libertad de comercio entre los tres países. Cada uno de estos países mantiene sus propios aranceles frente al resto de países.

Unión aduanera La **unión aduanera** se asemeja al área de libre comercio, con la diferencia de que además de eliminar los aranceles entre los países miembros, estos países acuerdan unos tipos arancelarios *comunes* para cada país fuera del acuerdo. Entre los ejemplos de uniones aduaneras se encuentran la Unión Europea (UE) y MERCOSUR en Sudamérica. Todos los países miembros de la UE imponen idénticos aranceles a terceros países, al igual que los miembros de MERCOSUR.³

³ Cuando se produce la adhesión de un nuevo miembro a la UE o a MERCOSUR, éste debe ajustar sus aranceles exteriores a los niveles establecidos por la unión aduanera. En ocasiones, esto significa aumentar el arancel a un tercer país, como ocurrió tras la adhesión de la R.F.A. a la Comunidad Económica Europea en 1962. La R.F.A. aumentó el arancel a las importaciones avícolas estadounidenses con el fin de ajustarse a los aranceles de la C.E.E. y, como represalia, Estados Unidos aumentó sus aranceles sobre los camiones y otros productos procedentes de la R.F.A. Este episodio recibió el nombre de “guerra del pollo”. El arancel del 25% impuesto en Estados Unidos a los camiones se convirtió en un tipo permanente en el código arancelario estadounidense y hoy en día sigue aplicándose a los camiones importados a Estados Unidos procedentes del Japón (véase **Aplicación: Importaciones estadounidenses de automóviles japoneses** en el capítulo 9).

Normas de origen El hecho de que los países de un área de libre comercio no establezcan aranceles comunes frente a los países fuera del área, como lo hacen las uniones aduaneras, plantea un problema obvio a las primeras. Si China, por ejemplo, quiere vender un bien a Canadá, ¿qué le impediría exportarlo primero a Estados Unidos o a México, donde el arancel es más bajo, para después enviarlo hasta Canadá? La respuesta es que las áreas de libre comercio se rigen por unas complejas **normas de origen**, que especifican qué tipos de bienes pueden exportarse exentos de impuestos dentro del área de libre comercio.

Por ejemplo, un bien que llegue a México procedente de China, no recibirá la exención de impuestos para su exportación a Estados Unidos o Canadá si antes no pasa a formar parte de un producto mexicano, de manera que este nuevo artículo tenga suficiente “contenido norteamericano” como para beneficiarse de la exención. Así pues, los países fuera del área de libre comercio no pueden simplemente elegir el país con el arancel más bajo para entrar en el área de libre comercio. Sólo están exentos de aranceles los productos que fueron producidos (en buena parte) dentro de ésta. Para establecer si se cumple este criterio, las normas de origen tienen que especificar, para todos y cada uno de los productos, qué porcentaje de su producción (expresada en valor añadido o mediante el uso de algunos inputs clave) tuvo lugar dentro del área. Como puede imaginarse, se necesitan muchas páginas para especificar esto para todos y cada uno de los productos y se dice que las normas de origen del NAFTA ocupan más espacio en el tratado que todos los demás puntos juntos.

Observe que estas normas no son necesarias en una unión aduanera, ya que en ese caso los aranceles frente a los países fuera de la unión son idénticos en todos los países miembros. De manera que no hay incentivo alguno para importar el bien a través del país con el menor arancel. Entonces, ¿por qué no se crean solamente uniones aduaneras, evitando así las normas de origen? La respuesta es que la modificación de los aranceles impuestos a un país extranjero es una cuestión delicada desde el punto de vista político. Estados Unidos, por ejemplo, podría preferir un arancel más alto que Canadá o México para el textil y México quizás prefiriera un arancel más alto al maíz. El NAFTA permite que cada país miembro mantenga sus propios aranceles para cada bien procedente de fuera del área. Así pues, a pesar de la complejidad de las normas de origen, las áreas permiten la firma de un acuerdo de libre comercio sin tener que modificar los aranceles impuestos a los países fuera del acuerdo.

Puesto que ya conocemos la diferencia entre un área de libre comercio y una unión aduanera, dejemos de lado sus diferencias y centrémonos en los principales efectos económicos de los acuerdos comerciales regionales que engloban tanto a las unas como a las otras.

Creación de comercio y desviación de comercio

Cuando se forma un acuerdo comercial regional y aumenta el comercio entre los países miembros, este aumento puede ser de dos tipos. Por un lado, se produce **creación de comercio** cuando un país miembro importa desde otro país miembro un producto que antes producía él mismo. En este caso, hay una ganancia del excedente del consumidor del país importador (al importar mayores volúmenes de bienes a precios menores) y una ganancia del excedente del productor del país exportador (al aumentar sus ventas).

Estas ganancias procedentes del comercio son semejantes a las que surgían en el modelo ricardiano y en el de Heckscher-Ohlin tras la apertura al comercio. Ningún otro país, miembro del acuerdo o ajeno a él, se ve afectado, pues el producto no se comerciaba antes. Por lo tanto, la creación de comercio genera ganancias en el bienestar de ambos países.

En segundo lugar, el comercio puede aumentar debido a la **desviación de comercio**, situación que se produce cuando un país miembro pasa a importar desde otro país miembro un producto que antes adquiriría a un país tercero. En el artículo de la sección **Titulares: El taller coreano-estadounidense se añade al bol de espaguetis del comercio** se ofrece un ejemplo de la desviación de comercio que podría provocar el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Corea del Sur hecho público el 1 de abril de 2007.

Ejemplo numérico de creación y desviación de comercio

Para ilustrar la posible desviación de comercio utilicemos un ejemplo en el marco del NAFTA. Supongamos que Estados Unidos, comienza a importar desde México piezas de automoción que antes importaba de Asia⁴. Veamos las pérdidas y las ganancias de los actores implicados. Asia perderá exportaciones, así que padecerá una pérdida en el excedente del productor de su sector

exportador. Al vender estas piezas de automoción, México obtendrá una ganancia en su excedente del productor. El problema de este resultado es que México no es el productor más eficiente (de menor coste) de estas piezas: sabemos que Asia era más eficiente porque allí es donde Estados Unidos adquiriría inicialmente las piezas. Al comprarlas ahora a un proveedor menos eficiente, existe una posible pérdida para el comprador provocada por la desviación de comercio. Podemos determinar si esto es así analizando numéricamente los casos de creación de comercio y desviación de comercio.

Suponga que los costes estadounidenses de importar piezas desde México o desde Asia son los recogidos en la tabla 11-1. De izquierda a derecha, las columnas muestran los costes totales de las piezas con libre comercio (con un arancel cero), con un arancel del 10% y con uno del 20%. Con libre

comercio, las piezas se producen a 20 unidades monetarias (u.m.) en México y a 19 u.m. en Asia. Así pues, Asia es el productor más eficiente. Como puede verse en la última línea de la tabla, si Estados Unidos adquiriera estas piezas a un proveedor nacional le costarían 22 u.m. Con un arancel del 10%, los costes de las piezas mexicanas ascienden a 22 u.m. y a 20,90 u.m. si vienen de Asia. Asimismo, con un tipo del 20% costarían 24 u.m. y 22,80 u.m. respectivamente. Sin embargo, con el NAFTA, con independencia del tipo arancelario, importar desde México siempre costará 20 u.m.

A partir de los datos de la tabla 11-1, analicemos el efecto del NAFTA sobre el bienestar de los países implicados. En primer lugar, supongamos que

TABLA 11-1

Coste de importación de las piezas de automoción

Esta tabla muestra los costes estadounidenses de importar piezas de automoción desde varios países, con y sin aranceles. Las cifras sirven para ilustrar la noción de desviación de comercio. Estados Unidos podría dejar de comprar en Asia, como lo hacía antes del NAFTA (a 20,90 u.m. con un 10% de arancel) para comprar en México (a 20 u.m. sin arancel). Ganaría 0,90 u.m. por unidad al adquirirla a un precio menor pero al mismo tiempo perdería 1,90 u.m. por unidad en ingresos arancelarios.

	Aranceles estadounidenses		
	0%	10%	20%
Desde México, antes del NAFTA	20	22	24
Desde Asia, antes del NAFTA	19	20,90	22,80
Desde México, tras el NAFTA	20	20	20
Desde Asia, tras el NAFTA	19	20,90	22,80
Desde Estados Unidos	22	22	22

⁴ En la actualidad, los principales exportadores de piezas de automoción a Estados Unidos son Canadá, México y Japón. Así pues, el país asiático de este ejemplo podría ser éste último. Sin embargo, en el futuro se prevé que China se convierta en uno de los principales exportadores de piezas de automoción, especialmente de aquellas que requieren mucha mano de obra y que hoy en día se fabrican en México.

TITULARES

El taller coreano-estadounidense se añade al bol de espaguetis del comercio

El autor de este artículo sostiene que este acuerdo de libre comercio resulta discriminatorio para los países fuera del acuerdo y que por esta razón pudiera minar el objetivo del libre comercio multilateral establecido por el GATT/OMC.

“Nunca dejaré de creer que la paz duradera y el bienestar de las naciones está indisolublemente ligado a la simpatía, la justicia, la igualdad y al máximo grado de libertad en el comercio internacional que se pueda lograr”.

—Cordell Hull,
Secretario de Estado, 1933-1944

En este mes se celebra el sexagésimo aniversario del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, del que Cordell Hull fue uno de los padres fundadores. También en este mes se ha hecho público el “acuerdo de libre comercio” entre nuestro país y Corea del Sur. El pilar del GATT era la no discriminación. El de este nuevo acuerdo es justo el contrario. Así pues, la traición de Estados Unidos a sus antiguos principios ha avanzado un paso más hacia su conclusión lógica.

A primera vista, este nuevo acuerdo logra una apertura significativa entre la mayor economía mundial y la undécima: casi el 95% del comercio bilateral en bienes de consumo e industriales quedará exento de impuestos en los próximos tres años y la mayor parte de los aranceles restantes desaparecerán en diez años. Corea del Sur va a liberalizar el acceso de gran cantidad de exportaciones agrícolas estadounidenses, aunque se exceptúa el arroz. Las inversiones estadounidenses van a estar mejor protegidas. Se liberalizará el acceso para el sector servicios estadounidense, incluidos los servicios legales, contables y audiovisuales. Se ofrecerá mayor protección a la propiedad intelectual. La apertura de las compras públicas también será significativa. Se acuerdan nuevos compromisos en el ámbito de la administración

aduanera y las normas de origen y, por último, aunque no por ello menos importante, se establece un nuevo órgano de resolución de disputas.

¿Por qué me opongo? Este tipo de liberalización comercial, ¿no es precisamente en lo que creen la mayoría de los economistas interesados en el comercio? La respuesta es sí y no. Sí, porque la liberación del comercio es deseable y no, porque este tipo de liberalización no es necesariamente un paso hacia una mayor libertad de comercio. Como sostiene Jagdish Bhagwati de la Universidad de Columbia, los “acuerdos de libre comercio” deberían más bien denominarse “acuerdos comerciales preferenciales”. Yo preferiría “acuerdos comerciales discriminatorios”.

En este caso, Estados Unidos y Corea del Sur han acordado establecer una discriminación a favor de los exportadores y de los inversores del otro país. El posible coste comercial de la medida es lo que Jacob Viner, el gran economista del comercio internacional del periodo de entreguerras denominaba “desviación de comercio”. En otras palabras, es posible que los socios cambien de proveedor, eligiendo uno menos competitivo en detrimento de otro que lo era más. Sin embargo, en este caso, cabe esperar que la desviación de comercio sea pequeña, puesto que ambos países se encuentran entre los proveedores mundiales más competitivos de una amplia gama de bienes y servicios.

Ahora bien, existe un coste económico aún más importante, sistémico. La cifra de acuerdos comerciales preferenciales se ha disparado en los últimos años. [...] El acuerdo entre Estados Unidos y Corea del Sur es, en sí

mismo, un paso mayúsculo en esta progresión. [...] Otros países tratarán desesperadamente de evitar sus efectos adversos y esto hará que se dé otro paso de gigante a favor de la preponderancia de este tipo de acuerdos.

Esto tendrá, al menos, dos consecuencias económicas más. En primer lugar, no hay duda de que una proporción creciente del comercio mundial se regirá por las diversas normas de origen y procedimientos especiales de un sin fin de acuerdos bilaterales y plurilaterales discriminatorios. Esto garantiza el aumento vertiginoso de la complejidad administrativa. En segundo lugar, cada acuerdo bilateral que se firme con posterioridad modificará el grado de preferencia del que gozaban los proveedores. Esto garantiza el aumento vertiginoso de la incertidumbre en la actividad. De hecho, estos son los resultados inevitables de lo que el catedrático Jagdish Bhagwati ha denominado el “bol de espaguetis” de las preferencias.

Sin embargo, las consecuencias políticas de esta evolución tienen, cuanto menos, idéntica importancia. En primer lugar, el acceso a los mercados de una empresa dependerá cada vez menos de su propia competitividad y cada vez más del poder de su propio gobierno para lograr la apertura de otros mercados. En segundo lugar, las grandes potencias competirán entre sí para lograr arrancar las mejores condiciones posibles para sus propios productores. El surgimiento de semejantes bloques comerciales dependientes del poder de los Estados se encuentra en las antípodas de las convicciones de los padres fundadores del GATT.

Fuente: Extracto del artículo de Martin Wolf, “A Korean-American Strand Enters Trade’s Spaghetti Bowl”, *Financial Times*, 4 de abril de 2007, pág. 11

el arancel impuesto por Estados Unidos es del 20%. Antes del NAFTA, importar piezas desde México habría costado 24 u.m., 22,80 u.m. hacerlo desde Asia y 22 u.m. producirlas en Estados Unidos. Antes del

NAFTA, producir la pieza localmente a 22 u.m. es la opción más barata. Así pues, con un arancel del 20%, Estados Unidos no importa estas piezas.

Creación de comercio Cuando México firma el NAFTA deja de pagar aranceles a Estados Unidos mientras que Asia sigue soportando el arancel del 20%. Así pues, Estados Unidos importará las piezas desde México a 20 u.m. porque este precio es inferior al coste de producción estadounidense de 22 u.m. Por tanto, todas las piezas se adquirirán en México. Éste es un ejemplo de creación de comercio. Estados Unidos sale beneficiado gracias al menor coste de la pieza. México sale beneficiado al exportar a Estados Unidos y Asia ni gana ni pierde pues no era proveedor.

Desviación de comercio A continuación suponga que el arancel estadounidense sobre las piezas de automoción es del 10% (la segunda columna de la tabla 11-1). Antes del NAFTA, Estados Unidos podía importar la pieza desde México a 22 u.m. o desde Asia a 20,90 u.m. Sigue costando 22 u.m. producirla en Estados Unidos. En este caso, la opción más barata es importar la pieza desde Asia. Sin embargo, cuando México se adhiere al NAFTA, este resultado cambia. Costará 20 u.m. importar la pieza desde México exenta de arancel, 20,90 u.m. importarla desde Asia con el 10% de arancel y 22 u.m. si se produce localmente. La opción más barata es pues importar la pieza desde México. Debido a la firma del NAFTA, Estados Unidos cambia de proveedor, eligiendo México en lugar de Asia, en un ejemplo de desviación de comercio.

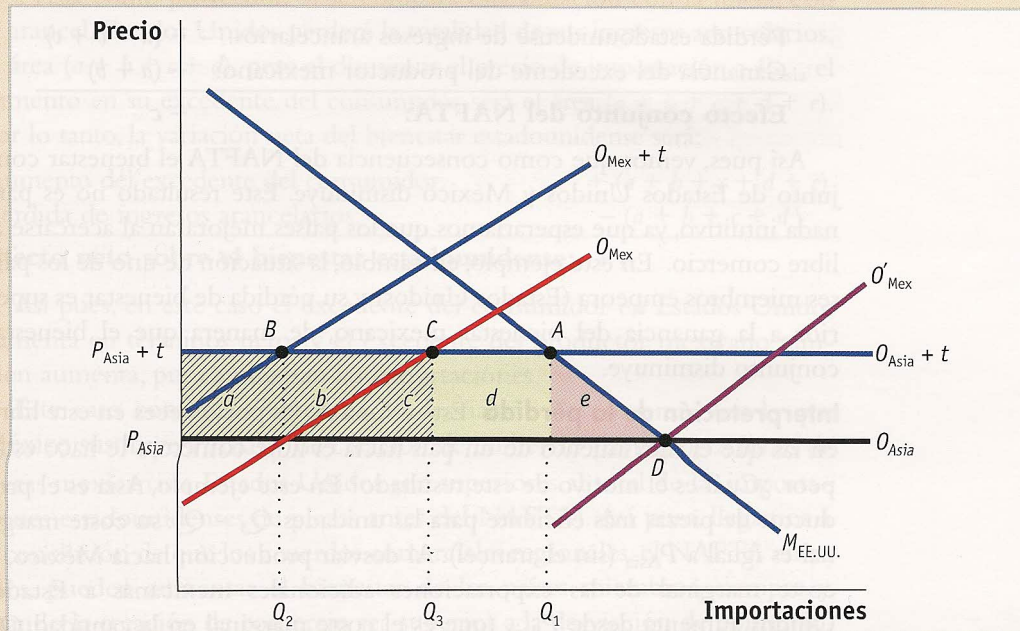
El excedente del productor asiático disminuye, pues deja de exportar, mientras que el excedente del productor mexicano aumenta. ¿Y Estados Unidos? Antes del NAFTA, importaba desde Asia a 20,90 u.m. de las cuales un 10% (1,90 u.m. por unidad) correspondían al arancel. El precio descontado de arancel que percibía el proveedor asiático era de 19 u.m. Por el contrario, tras el NAFTA, Estados Unidos importa la pieza desde México, a 20 u.m. pero no hay ingreso arancelario alguno. Así pues, gana 0,90 u.m. por unidad al pagar un precio inferior, pero deja de percibir 1,90 u.m. por unidad en ingresos arancelarios al no importar desde Asia. Este ejemplo muestra que importar desde México no es la mejor opción, ya que Estados Unidos deja de percibir el importe del arancel. Para calcular el efecto total sobre el bienestar estadounidense, analicemos el mismo ejemplo gráficamente.

Desviación de comercio gráficamente

En la figura 11-3 denominamos P_{Asia} al precio de libre comercio de la pieza de automoción importada desde Asia. La curva de oferta de exportación asiática con libre comercio corresponde a la recta horizontal O_{Asia} . Al tomar el precio como dado, suponemos que Estados Unidos es un país pequeño en relación con la oferta potencial de Asia. Incluyendo el arancel, el coste de las piezas importadas desde Asia equivale a $P_{\text{Asia}} + t$ y la curva de oferta se convierte en $O_{\text{Asia}} + t$. La oferta mexicana de libre comercio es la curva de pendiente positiva O_{Mex} . Con el arancel se convierte en $O_{\text{Mex}} + t$.

Antes del NAFTA, tanto Asia como México se enfrentan al mismo arancel t y el equilibrio de las importaciones de Estados Unidos se sitúa en el punto A , en el que la cantidad importada es Q_1 y el precio incluido el arancel es $P_{\text{Asia}} + t$. De las importaciones totales, Q_1 , la cantidad Q_2

FIGURA 11-3



Desviación de comercio Cuando México y Asia se enfrentan al mismo arancel t a la importación, el equilibrio se sitúa en el punto A , con las importaciones Q_2 procedentes de México y el resto procedentes de Asia, al precio $P_{Asia} + t$. Los ingresos arancelarios de EE.UU. equivalen al área $(a + b + c + d)$. Tras el NAFTA, la eliminación del arancel para México hace que las importaciones mexicanas aumenten a Q_3 . Estados Unidos pierde ingresos arancelarios, el área $(a + b + c)$, que representa la pérdida estadounidense provocada por la desviación de comercio desde Asia a México.

procede de México, en el punto B , puesto que en competencia perfecta estas importaciones tienen el mismo precio, incluido el arancel, que las importaciones asiáticas. Así pues, los ingresos arancelarios se recaudan sobre las importaciones mexicanas y asiáticas y el ingreso total es igual al área $(a + b + c + d)$ de la figura 11-3.

Tras la adhesión de México al NAFTA, sus productos están exentos de arancel. En este caso, la curva de oferta relevante es O_{Mex} y las importaciones procedentes de México aumentan a Q_3 , en el punto C . Observe que el precio de México en el punto C sigue siendo el precio asiático incluido el arancel, $P_{Asia} + t$, a pesar de que las importaciones mexicanas no soportan arancel alguno. México cobra ese precio porque su coste marginal aumenta a lo largo de su curva de oferta, de manera que aunque el arancel ha desaparecido, el precio de sus exportaciones a Estados Unidos no ha variado.

Puesto que las importaciones procedentes de México están exentas de arancel, Estados Unidos pierde unos ingresos arancelarios iguales a $t \cdot Q_3$, lo que equivale al área $(a + b + c)$ de la figura 11-3. El precio de las importaciones estadounidenses no ha variado, así que tras el NAFTA Estados Unidos está peor, ya que sufre una pérdida de ingresos arancelarios. México, en cambio, está mejor gracias al aumento del excedente del productor, pues cobra $P_{Asia} + t$ sin tener que pagar arancel alguno sobre sus mayores exportaciones. El excedente mexicano del productor aumenta en $(a + b)$, el área situada a la izquierda de la curva de oferta O_{Mex} . Si suma-

mos los cambios del bienestar estadounidense y mexicano, la variación conjunta del bienestar es igual a:

Pérdida estadounidense de ingresos arancelarios:	$-(a + b + c)$
Ganancia del excedente del productor mexicano:	$+(a + b)$
Efecto conjunto del NAFTA:	$-c$

Así pues, vemos que como consecuencia del NAFTA el bienestar conjunto de Estados Unidos y México disminuye. Este resultado no es para nada intuitivo, ya que esperaríamos que los países mejoraran al acercarse al libre comercio. En este ejemplo, en cambio, la situación de uno de los países miembros empeora (Estados Unidos) y su pérdida de bienestar es superior a la ganancia del bienestar mexicano, de manera que el bienestar conjunto disminuye.

Interpretación de la pérdida Ésta es una de las pocas veces en este libro en las que el movimiento de un país hacia el libre comercio le hace estar peor. ¿Cuál es el motivo de este resultado? En este ejemplo, Asia es el productor de piezas más eficiente para las unidades $Q_3 - Q_2$: su coste marginal es igual a P_{Asia} (sin el arancel). Al desviar producción hacia México, el coste marginal de las exportaciones adicionales mexicanas a Estados Unidos aumenta desde P_{Asia} (que es el coste marginal en la cantidad Q_2 , sin incluir el arancel) a $P_{Asia} + t$ (que es el coste marginal mexicano para la cantidad Q_3). Por lo tanto, Estados Unidos pierde necesariamente a causa de la desviación de comercio y esta pérdida es superior a la ganancia mexicana.

La pérdida conjunta del bienestar estadounidense y mexicano, el área c , puede interpretarse como la diferencia promedio entre el coste marginal mexicano (que aumenta de P_{Asia} a $P_{Asia} + t$) y el coste marginal asiático, P_{Asia} , multiplicado por las exportaciones mexicanas adicionales. Esta interpretación de la pérdida neta del área c es similar a la “pérdida de producción” provocada por un arancel en un país pequeño (analizada en el capítulo 8). Ahora bien, en este caso, la pérdida neta no se ha debido a la imposición de un arancel, sino a su eliminación en el marco de un acuerdo regional entre sus países miembros.

En relación con los efectos negativos de la desviación de comercio, el punto a tener en cuenta en este ejemplo es que se ha eliminado el arancel a las piezas mexicanas, pero no el que soportan las piezas asiáticas. De manera que es tan solo un paso intermedio hacia el libre comercio. Hemos mostrado que este paso intermedio puede resultar negativo para los países implicados. Este efecto de la desviación de comercio es la razón por la que ciertos economistas se oponen a los acuerdos regionales y apoyan, en cambio, los acuerdos multilaterales en el marco de la OMC.

No toda desviación de comercio provoca pérdidas Hay que señalar que las pérdidas que provoca un acuerdo comercial regional en el ejemplo anterior no es necesariamente siempre el resultado, pero sí un resultado posible, dependiendo de cuáles sean los costes marginales de México. Es decir, existe la posibilidad de que el bienestar del país importador aumente. Por ejemplo, en la figura 11-3, suponga que tras adherirse al NAFTA, se producen grandes inversiones en la industria automovilística mexicana, de manera que su curva de oferta ya no es O_{Mex} , sino que se desplaza a O'_{Mex} . Con esta nueva curva, el equilibrio de las exportaciones a Estados Unidos se sitúa en

el punto D , al precio P_{Asia} , de manera que México suplantaré por completo a Asia como proveedor. Si se compara esta situación con la inicial con el arancel, Estados Unidos perderá la totalidad de sus ingresos arancelarios, el área $(a + b + c + d)$, pero al disminuir el precio de importación a P_{Asia} el aumento en su excedente del consumidor será el área $(a + b + c + d + e)$. Por lo tanto, la variación neta del bienestar estadounidense será:

$$\begin{array}{r} \text{Aumento del excedente del consumidor:} \\ \text{Pérdida de ingresos arancelarios:} \end{array} \begin{array}{r} + (a + b + c + d + e) \\ - (a + b + c + d) \end{array}$$

Efecto neto sobre el bienestar estadounidense: $+ e$

Así pues, en este caso el excedente del consumidor en Estados Unidos aumenta en términos netos y el excedente del productor mexicano también aumenta, pues aumentan las exportaciones.

Este caso combina elementos de desviación de comercio (en la que México sustituye a Asia) y de creación de comercio (las exportaciones de piezas mexicanas a Estados Unidos son superiores al total de las importaciones estadounidenses de piezas antes del NAFTA). Así pues, llegamos a la conclusión de que los acuerdos comerciales regionales, el NAFTA entre ellos, pueden aumentar el bienestar de los países miembros, siempre y cuando la creación de comercio sea superior a la desviación de comercio. Veamos ahora qué pasó cuando Canadá y Estados Unidos eliminaron las barreras comerciales entre ellos. Analicemos a continuación si la creación de comercio en Canadá fue superior a la desviación de comercio.

APLICACIÓN

Creación de comercio y desviación de comercio en Canadá

En 1989, Canadá firmó un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y, cinco años más tarde, firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) con este país y México. La investigación llevada a cabo por Daniel Trefler, catedrático de la Universidad de Toronto, analiza el efecto de estos dos acuerdos sobre los sectores manufactureros canadienses. Como se dijo en el capítulo 6, en un principio el desempleo canadiense aumentó pero este efecto fue temporal. Diez años después de la firma del primer acuerdo, el empleo en el sector manufacturero canadiense se había recuperado y este sector había experimentado un aumento importante de su productividad.

En su estudio, Trefler estimó la cantidad de creación de comercio en comparación con la desviación de comercio de Canadá en su comercio con Estados Unidos. Encontró que tras el recorte de los aranceles canadienses a los bienes estadounidenses las importaciones de dichos bienes aumentaron en un 54%. Este aumento equivale a una creación de comercio. Sin embargo, puesto que Canadá adquiriría más bienes exentos de arancel procedentes de su vecino, estos recortes arancelarios disminuyeron las importaciones canadienses procedentes del resto del mundo en un 40% (desviación de comercio). A la hora de comparar estas cifras, hay que tener en cuenta que las importaciones procedentes de Estados Unidos constituyen el 80% de todas las importaciones canadienses y sólo el 20% restante procede del resto del mundo. Así pues, para obtener la cantidad de creación de comercio, el incremento del 54% debe ser multiplicado (o ponderado) por el porcentaje del 80% de las importaciones canadienses totales. De la misma manera, para

obtener la cantidad de desviación de comercio, la caída del 40% en las importaciones procedentes del resto del mundo debe ser ponderada por su porcentaje del 20%. Sustrayendo ambas cifras obtenemos:

$$\underbrace{80\%}_{\text{Porcentaje de importaciones desde EE.UU.}} \times \underbrace{54\%}_{\text{Incremento de las importaciones estadounidenses}} - \underbrace{20\%}_{\text{Porcentaje de importaciones restantes}} \times \underbrace{40\%}_{\text{Caída de las importaciones restantes}} = 35\% > 0$$

Puesto que el resultado de este cálculo es positivo, el estudio llega a la conclusión de que la creación de comercio fue superior a la desviación de comercio. Por lo tanto, claramente Canadá ganó con el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. ■

2 Acuerdos internacionales sobre cuestiones laborales

Aparte de los aranceles y el comercio, los acuerdos regionales a menudo incluyen otras cuestiones. Por ejemplo, el NAFTA incluye dos acuerdos secundarios negociados por el presidente Clinton para asegurar su aprobación por el congreso estadounidense. El primero, del que hablaremos más adelante en este capítulo, hace referencia al medio ambiente y el segundo, a cuestiones laborales.

Utilizamos el término de normas laborales para referirnos a todas las cuestiones que afectan directamente a los trabajadores, desde la salud y la seguridad en el trabajo, el trabajo infantil, los salarios mínimos, etc. Con frecuencia, tanto los consumidores como los legisladores se interesan por las condiciones laborales en el extranjero y desean evitar que dichos trabajadores sufran condiciones de explotación. Además, también a los sindicatos de los países industrializados les preocupan estas condiciones laborales, en parte por un sentimiento de solidaridad con estos trabajadores y, en parte, por la inquietud de que una normativa laboral laxa en el extranjero aumente la competencia en los mercados industrializados (ya que el precio de las importaciones será menor si estos fabricantes no tienen que gastar tanto en garantizar la seguridad en el trabajo y otras cuestiones).

Sin embargo, en ocasiones los economistas son escépticos ante esta preocupación por los trabajadores extranjeros y consideran las iniciativas de los países industrializados a favor de imponer unas normas laborales mínimas como una forma de “proteccionismo disfrazado”. Por ejemplo, el economista indio T. N. Srinivasan, de la Universidad de Yale, afirma que “la demanda de vincular el derecho al comercio y el cumplimiento de unas normas relativas al medio ambiente y al trabajo parece surgir en buena parte por motivos proteccionistas.”⁵ En la misma línea, el Banco Mundial sostiene que “el verdadero peligro de usar las sanciones comerciales como un instrumento para fomentar derechos básicos es que la vinculación entre comercio y normativa podría ser desvirtuada por unos intereses proteccionistas que buscan conservar actividades que las importaciones más baratas han vuelto no competitivas”.⁶ El antiguo primer ministro de Malasia, Mahathir bin Mohammed, aún va más lejos: “Los países occidentales se proponen clara-

⁵ T. N. Srinivasan, 1994, “International Labor Standards Once Again”, en U.S. Department of Labor, Bureau of International Affairs, *International Labor Standards and Global Economic Integration: Proceedings of a Symposium*, Washington, D.C. pág. 36. Todas las citas de este párrafo esán sacadas de Richard B. Freeman, 1996, “International Labor Standards and World Trade: Friends or Foes?” en Jeffrey J. Schott, ed. *The World Trading System: Challenges Ahead*, capítulo 5, Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C.

⁶ Banco Mundial, *World Development Report*, 1995, pág. 79

mente eliminar el aspecto competitivo de Asia Oriental [...] La preocupación declarada a propósito del bienestar de los trabajadores está motivada por intereses egoístas [...] con el fin de poner el mayor número de obstáculos posibles en la senda de cualquiera que trate de situarse al nivel de Occidente y competir con él”.⁷ Esté o no de acuerdo con estos puntos de vista, la ciencia económica nos enseña que hay que tener cuidado de que la aplicación de ciertas leyes laborales en el extranjero no empeore la situación de estos trabajadores conduciéndoles al desempleo. Analizaremos varios casos en los que ha ocurrido así.

Acuerdo secundario sobre cuestiones laborales en el NAFTA

Negociado en el marco del NAFTA, el acuerdo secundario sobre trabajo no modifica las leyes laborales en vigor en los países miembros, sino que tiene por objetivo mejorar la aplicación de dichas leyes. Si un país cree que otro país miembro no respeta sus propias leyes en este ámbito, puede presentar una reclamación ante la comisión de Cooperación Laboral del Tratado de América del Norte (North American Agreement on Labor Cooperation) en la que hay representantes de todos los países miembros y donde se tratará de resolver el caso mediante consultas y negociaciones. Buena parte de los casos atañen a las condiciones de trabajo de las maquiladoras, plantas situadas en territorio mexicano junto a la frontera con Estados Unidos, aunque también se han presentado quejas contra éste último, como por ejemplo en un caso de 1998 en relación con los recolectores de manzanas en el estado de Washington.⁸ En este caso, los demandantes mexicanos afirmaban que Estados Unidos no había protegido los derechos de los trabajadores, especialmente de la mano de obra inmigrante. En 2000, la resolución de este caso solicitaba “sesiones organizadas en las que estas cuestiones se discutieran con los trabajadores inmigrantes, así como un foro público de trabajadores, sindicatos, empleadores y representantes públicos.”⁹

Ciertas voces críticas han señalado que estos procedimientos de resolución de disputas son lentos e incluyen excepciones importantes que los hacen ineficaces. Por ejemplo, un estudio reciente de la Universidad de California en Los Ángeles, señalaba: “La Comisión para la Cooperación laboral no ha logrado proteger el derecho de los trabajadores a la seguridad en el trabajo y corre el peligro de caer en el olvido”.¹⁰ Otros sostienen que el acuerdo ha creado un foro público en el que sindicatos y otros grupos de defensa de los trabajadores de los tres países pueden crear redes solidarias y que incluso la sola revisión de los casos puede modificar el comportamiento de las empresas.

Otros acuerdos en el ámbito laboral

Existen otros muchos ejemplos de acuerdos internacionales que controlan las condiciones laborales de los trabajadores. Los sindicatos y otras organizaciones se interesan por cuestiones como la seguridad en el trabajo, el derecho a sindicarse, el derecho al descanso y a una jornada máxi-

⁷ *International Herald Tribune*, 17 de mayo de 1994, pág. 6

⁸ Los informes anuales de la Comisión para la Cooperación Laboral se encuentran en www.naalc.org. Existe una versión en español. Elija “Publicaciones” y después “Informes anuales”.

⁹ Véase el resumen de éste y de otros casos en Joel Solomon, 2001, “Trading Away Rights: The Unfulfilled Promise of NAFTA’s Labor Side Agreement” en la página www.hrw.org

¹⁰ “NAFTA’s Labor Side Agreement: Fading into Oblivion? An Assessment of Workplace Health and Safety Cases”, marzo de 2004, UCLA Center for Labor Research and Education

ma de trabajo, etc. En ciertos casos, la presión de los sindicatos y de estas organizaciones puede provocar cambios positivos en las condiciones laborales de los trabajadores de otros países. Gracias a su poder adquisitivo, también los consumidores tienen un importante papel que desempeñar: si están más dispuestos a adquirir un artículo producido con métodos que respetan los derechos laborales, las empresas implantarán estos métodos con más rapidez.

Responsabilidad de los consumidores ¿Qué valor otorgan los consumidores a la noción de que las prendas que adquieren se produzcan sin explotar a las personas que las confeccionan? Una encuesta realizada por la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas estadounidense (NBER) y que aparece en la tabla 11-2¹¹ dio los siguientes resultados:

A los individuos del primer grupo, la muestra A, se les preguntó si se interesaban por “las condiciones laborales de los trabajadores que fabrican las prendas que adquieren”. El 84% respondió que se interesaban mucho o bastante. Después se les preguntó “cuánto más estaban dispuestos a pagar por un artículo si se les garantiza que se produjo en unas buenas condiciones laborales”, si éste costaba 10 dólares o 100 dólares. El sobreprecio que

TABLA 11-2

Respuestas a la encuesta En esta tabla se resumen las respuestas a una encuesta realizada por el NBER en la que se preguntaba a los encuestados a propósito de sus actitudes hacia un artículo producido en buenas condiciones laborales y en malas condiciones laborales.

Muestra A:

Los consumidores que dicen que se interesan por las condiciones laborales de los trabajadores que fabrican la prenda compran:	
Mucho	46%
Bastante	38%
Sólo un poco	8%
Nada (o no responden)	8%
Consumidores dispuestos a pagar más por un artículo si se les garantiza que se produjo en unas buenas condiciones laborales	81%
Importe adicional que pagarían por un artículo de 10 dólares	\$2,80
Importe adicional que pagarían por un artículo de 100 dólares	\$15

Muestra B:

Si los estudiantes locales afirmaran que la camiseta “con un logo bonito” fue producida en condiciones laborales malas, ¿elegirían otra si ambas tuvieran el mismo precio?	84%
Nunca compraría una camiseta fabricada en condiciones laborales malas	65%
Compraría una camiseta fabricada en condiciones laborales malas si tuviera un descuento promedio de	\$4,30
Pagaría más por una camiseta si se me garantizara que se produjo en condiciones laborales buenas	78%
Importe adicional promedio que pagaría (incluyendo como importe cero todos aquellos que no estaban dispuestos a pagar más o cuyas respuestas no eran coherentes)	\$1,83

Fuente: Kimberly Ann Elliott y Richard B. Freeman, 2003, *Can Labor Standards Improve Under Globalization?* Tabla 2.1, capítulo 2, Peterson Institute for International Economics, Washington D.C.

¹¹ Véase Kimberly Ann Elliott y Richard B. Freeman, 2003, “White Hats or Don Quixotes: Human Rights Vigilantes in the Global Economy” en Richard B. Freeman, Joni Hersch y Lawrence Mishel, eds., *Emerging Labor Market Institutions for the 21st Century*, University of Chicago Press for the National Bureau of Economic Research (NBER), Chicago, y Kimberly Ann Elliott y Richard B. Freeman, 2003, *Can Labor Standards Improve Under Globalization?* Peterson Institute for International Economics, Washington D.C.

estaban dispuestos a pagar era de 2,80 dólares por el primero y 15 dólares por el segundo.

A los individuos del segundo grupo, la muestra B, se les preguntó qué sobreprecio pagarían por una camiseta fabricada en unas buenas condiciones laborales, pero también qué descuento pedirían por comprar una camiseta fabricada en malas condiciones laborales. En este grupo, el 84% dijo que elegirían otra prenda alternativa del mismo precio a esa camiseta “con un logo bonito” si los estudiantes locales afirmaran que había sido producido en unas malas condiciones laborales. Es más, el 65% afirmaba que nunca comprarían una prenda fabricada así. Entre el 35% dispuesto a adquirirla, el descuento promedio para hacerlo era de 4,30 dólares, mientras que si se les garantizaba que estaba fabricada en unas buenas condiciones el sobreprecio que pagarían era de 1,83 dólares.

Los resultados de esta encuesta desvelan varias observaciones interesantes en relación con la actitud de los consumidores en torno a las cuestiones laborales. Una de ellas es que éstos tienen una curva de demanda para los derechos laborales de pendiente negativa. Esto es, son muchos los que están dispuestos a pagar una pequeña suma que garantice unos derechos laborales correctos (o simplemente elegiría otro artículo al mismo precio), pero son relativamente pocos los que están dispuestos a pagar mucho. Por ejemplo, por tener la seguridad de que se había producido con unas buenas condiciones, en el caso del bien caro, los consumidores estaban dispuestos a pagar un porcentaje de su valor menor que en el caso de un bien barato. Una segunda observación es que para adquirir una prenda fabricada en unas malas condiciones laborales, los individuos tienen que recibir un descuento mayor que el sobreprecio que están dispuestos a pagar por una camiseta fabricada en buenas condiciones. Esto indica que los consumidores están más preocupados por las posibles pérdidas (pagar más) que por las posibles ganancias (el descuento), una característica habitual del comportamiento de los consumidores. En otros estudios a gran escala realizados en Estados Unidos y el Reino Unido se han obtenido resultados similares a los de la tabla 11-2. Se llega así a la conclusión de que un número importante de consumidores están dispuestos a modificar sus hábitos de compra en función de las condiciones laborales de los trabajadores extranjeros.

Responsabilidad corporativa Debido a la presión de consumidores y sindicatos, las empresas han comenzado a supervisar las condiciones de trabajo de sus propias plantas y de las plantas de sus subcontratistas en el extranjero y a informar sobre ellas. Un ejemplo reciente se detalla en la sección **Titulares: Nike desvela su cadena de suministro en el extranjero**. Por primera vez, Nike aceptó publicar los nombres de sus plantas subcontratadas en el extranjero de manera que observadores independientes pudieran supervisar las condiciones laborales de las mismas.

Responsabilidad de los poderes públicos Aparte de las iniciativas de consumidores, sindicatos y empresas, ¿deberían los poderes públicos supervisar y aplicar leyes laborales en otros países? Varias leyes comerciales estadounidenses conceden al presidente la potestad de retirar privilegios comerciales a países que no conceden a sus ciudadanos unos derechos laborales básicos, incluido el derecho de asociación. Entre 1985 y 1994, estas disposiciones han sido empleadas 32 veces, pero se calcula que sólo

RED ACCIÓN

Busque en google "responsabilidad corporativa" a fin de encontrar ejemplos, diferentes del de Nike, de empresas que han adoptado prácticas para proteger los derechos de los trabajadores o el medio ambiente. Describa brevemente las prácticas adoptadas.

TITULARES

Nike desvela su cadena de suministro en el extranjero

El siguiente artículo trata del compromiso reciente de Nike de hacer público el nombre de las empresas con las que trabaja en el extranjero, de manera que mejore la supervisión de las condiciones de trabajo en éstas. Otras multinacionales también lo están haciendo.

BEAVERTON (Oregón): Tras años de críticas a sus prácticas laborales en el extranjero, Nike Inc. ha revelado por primera vez los nombres y la ubicación de más de 700 plantas, que producen zapatillas, prendas de vestir y otros productos de la marca. Los especialistas del sector señalan que esta información, que aparece en el informe de responsabilidad corporativa de la empresa, convierte al gigante del calzado deportivo en el primer fabricante importante de la confección que desvela voluntaria y completamente su cadena de suministro.

En el informe hecho público el pasado miércoles, Nike también reconoce que las empresas con las que contrata la fabricación de sus artículos han acosado a sus empleados y algunos han sido obligados a trabajar horas extras. Durante años, ciertos grupos han exigido a Nike y otras empresas importantes que desvelaran la ubicación de las plantas, de manera que los observadores independientes pudieran evaluar las condiciones de trabajo. Las multinacionales eran reacias a hacerlo, pues sos-

tenían que es en las plantas donde los secretos comerciales de las empresas se ponen al descubierto y que los productos más vanguardistas podían ser copiados por sus competidores.

A lo largo de las 108 páginas del informe sobre responsabilidad corporativa, Nike revela los nombres de 124 plantas chinas, 73 tailandesas, 35 surcoreanas y 34 vietnamitas, así como de otras situadas en otros países asiáticos, y en Sudamérica, Australia, Canadá, Italia, México, Turquía y Estados Unidos. Aunque el riesgo del espionaje sigue existiendo, Lee Weinstein, portavoz de Nike, declaró que "es algo que estamos dispuestos a hacer si esta información logra que el sector avance en la resolución de algunas de estas cuestiones crónicas". Por "cuestiones crónicas" se refiere a antiguas acusaciones de abusos en el puesto de trabajo. En su informe, Nike reconoce que estos problemas siguen vigentes en ciertas plantas extranjeras.

Según el informe, en 2003 y 2004 Nike auditó 569 fábricas y comprobó la existencia de condiciones abusivas que

ya habían sido identificadas con anterioridad. Los observadores vieron casos de "trato abusivo", verbal o físico, en más del 25% de sus empresas de Asia Meridional. Además, entre el 25% y el 50% de las empresas contratadas en la región limitaban durante la jornada laboral el acudir al servicio y el beber agua. También observaron que en más de la mitad de las plantas asiáticas y en más del 25% de las plantas en general, la carga normal de pedidos obligaba a que la carga normal de trabajo excediera las 60 horas semanales. En más del 10% de las plantas auditadas, la negativa a trabajar horas extras conllevaba algún tipo de penalización, desvelaba el informe.

El mundo de los negocios está adoptando la "responsabilidad corporativa", pues son muchas las empresas que esperan ganarse a sus clientes si muestran mayor transparencia. Según una encuesta del grupo de reflexión AccountAbility, con sede en Londres, 72 de las 100 mayores empresas del mundo publican informes anuales de responsabilidad corporativa.

Fuente: Extracto de "Nike reveals Oversean Supply Chain", CNN.com, Jueves, 14 de abril de 2005, edición electrónica.

en la mitad de los casos se ha logrado mejorar las condiciones laborales de los trabajadores.¹²

Cuando se trata de retirar privilegios comerciales, se plantean dos problemas. En primer lugar, denegar el acceso preferente a todos los sectores de un país es una medida política de gran alcance, cuando el problema puede darse únicamente en empresas concretas. En segundo lugar, estas leyes requieren la comparación entre leyes laborales, las nacionales y las extranjeras, y el dictamen de que las segundas son inadecuadas. Son muchos los que opinan que cada país tiene la potestad de decidir sus propias políticas nacionales incluso si entran en conflicto con otras normas respetadas en el extranjero y que unos países no deberían imponer sus preferencias sobre otros.¹³

¹² Kimberly Ann Elliot y Richard B. Freeman, 2003, *Can Labor Standards Improve Under Globalization?* Peterson Institute for International Economics, Washington D.C., pág. 79.

¹³ Un ejemplo importante es el trabajo infantil, que se prohíbe en los países industrializados pero que para ciertas familias de los países en desarrollo puede resultar necesario.

Una alternativa a las sanciones de los gobiernos es la intervención de organizaciones no gubernamentales (ONG) que limiten los abusos. Según una investigación centrada en Indonesia, las iniciativas de las ONG son en realidad mucho más eficaces que las actuaciones gubernamentales.¹⁴ Este estudio demuestra que cuando Estados Unidos amenazó con retirar los privilegios arancelarios concedidos a este país, el salario mínimo se duplicó en términos reales. Este aumento salarial disminuyó el empleo de los trabajadores no cualificados hasta en un 10%, de manera que los trabajadores se vieron perjudicados. Las iniciativas de las ONG centradas en las plantas textiles, de confección y de calzado también lograron aumentar los salarios reales, controlando que las empresas pagaran el salario mínimo. Sin embargo, estas iniciativas no disminuyeron tanto el empleo. Las plantas sometidas a la inspección de las ONG tenían más probabilidades de cerrar, pero dichas pérdidas se veían compensadas por las ganancias de las plantas supervivientes, que se beneficiaban del aumento de las exportaciones de dichos sectores. Así, no se observó una caída importante del empleo debida a la presión de las ONG.

El mensaje de este estudio es que la presión ejercida por los poderes públicos con el fin de aumentar los salarios era demasiado general para ser eficaz mientras que la intervención de las ONG, más centrada en plantas concretas, logró aumentos de los salarios sin provocar desempleo (o muy poco). Además, la presión de estas ONG puede lograr en ocasiones que las empresas estadounidenses, como ha hecho Nike, acepten informar de sus plantas en el extranjero para que puedan ser supervisadas.

Salarios dignos En relación con las cuestiones laborales, preguntémosnos por último si es justo esperar que las empresas extranjeras paguen un **salario digno** a sus trabajadores, es decir, un salario superior a lo habitual en el país en desarrollo en cuestión. Éste es, probablemente, el tema más polémico de las normas laborales porque implica un difícil juicio de valor. ¿Cuál debe ser el valor de los salarios extranjeros para que éstos resulten aceptables para los activistas de los países industrializados? La ciencia económica tiene clara la respuesta: los salarios tienen que ser tan altos como lo permita el mercado y no más altos. Aumentar los salarios por encima de su nivel de equilibrio provocará muy probablemente el aumento del desempleo. En casos extremos, estos trabajadores expulsados de las empresas manufactureras de los países en desarrollo podrían verse obligados a prostituirse o a dedicarse a otras actividades ilegales, situaciones peores que el empleo de salario bajo que tenían.

Muchos economistas y legisladores se apoyan en este tipo de argumentos para rechazar los “salarios mínimos vitales”. Ahora bien, este rechazo no significa que no deban defenderse otros tipos de derechos laborales. Todo trabajador tiene derecho a un entorno de trabajo seguro y limpio, a la transparencia en el pago del salario, al derecho a sindicarse, etc. Los consumidores, empresas y sindicatos desempeñan un papel importante en la defensa de estos derechos en el extranjero y esta defensa no debe cesar. El respeto de los derechos laborales puede garantizar que los trabajadores se beneficien del comercio sin soportar la explotación en el trabajo.

¹⁴ Ann Harrison y Jason Scorse, 2004, “Moving Up or Moving Out? Anti-Sweatshop Activist and Labor Market Outcomes”, NBER Working Paper, num. 10492, mayo.

3 Acuerdos internacionales sobre cuestiones medioambientales

Para muchos de los manifestantes de Seattle en 1999, representados en una fotografía al principio del capítulo, los posibles efectos de las normas de la OMC sobre el medio ambiente eran motivo de preocupación. La OMC no trata directamente cuestiones medioambientales. Otros acuerdos internacionales, denominados **acuerdos medioambientales multilaterales** están dedicados a este ámbito en concreto. Existen unos 200 de estos acuerdos, incluida la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas (CITES) y el Protocolo de Montreal (que estipula la eliminación de los hidrocarburos clorofluorados o HCF, que acaban con la capa de ozono). Ahora bien, la OMC influye sobre el medio ambiente de forma indirecta, como sabían los manifestantes de Seattle. Comencemos por aclarar el papel del GATT y de la OMC en las cuestiones medioambientales.

Cuestiones medioambientales en el GATT y la OMC

En el capítulo 8 (véase **Noticias breves: Disposiciones claves del GATT**) resumimos varios de los principales artículos del GATT. Entonces no se mencionó el artículo XX, también denominado la “disposición verde”, que autoriza a los países a adoptar sus propias leyes en el ámbito medioambiental, siempre y cuando estas normas se apliquen por igual a los productores nacionales y a los extranjeros, de manera que no se empleen para discriminar a los segundos.

En su enunciado, el artículo XX estipula que “a reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya [...] una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas: [...] b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; [...] g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales”.

Si las disposiciones del GATT y de la OMC autorizan a los países a establecer su propia normativa medioambiental, ¿por qué unos manifestantes disfrazados de tortugas y delfines protestaban contra la OMC en la conferencia de Seattle de 1999? Para entender sus razones, tenemos que ahondar en los detalles de ciertos casos concretos del GATT/OMC, resumidos en la tabla 11-3.¹⁵

Caso del atún y del delfín En 1991, antes de la formación de la OMC, México presentó una reclamación contra Estados Unidos. Éste último había prohibido las importaciones de atún procedentes del primero porque en las artes de pesca mexicanas no se empleaban redes que evitaran la captura accidental de delfines. Según la ley estadounidense de protección de los mamíferos marinos (U.S. Marine Mammal Protection Act) el sector

¹⁵ Estos casos están sacados de Jeffrey A. Frankel, 2003, “The Environment and Globalization” NBER Working Paper num. 10090, noviembre. Los casos medioambientales se resumen en la página web de la OMC, en su versión en español, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/edis00_s.htm y aparecen en forma detallada en la Base de datos de Comercio y Medio ambiente de la American University, en <http://www.american.edu/TED/ted.htm>

TABLA 11-3

Casos medioambientales en el GATT y la OMC Esta tabla muestra los fallos de los casos medioambientales presentados ante el GATT y la OMC.

Caso	Cuestión	Fallo
<p>Atún-delfines</p> <p>En 1991, México presentó una reclamación ante el GATT contra la prohibición estadounidense de importar atún de México.</p>	<p>Estados Unidos prohibió la importación de atún mexicano que no fuera capturado mediante redes sin riesgo para los delfines (como lo exigía la ley estadounidense de protección de los mamíferos marinos).</p>	<p>En 1992 el GATT falló a favor de México, dictaminando que la prohibición estadounidense violaba las normas del GATT. Sin embargo, la fuerte reacción de los consumidores condujo a que el atún importado portara la etiqueta "sin riesgo para los delfines".</p>
<p>Camarón-tortuga</p> <p>En 1996, India, Malasia, Pakistán y Tailandia apelaron a la OMC en contra de la prohibición estadounidense de importar camarones procedentes de estos países.</p>	<p>Estados Unidos prohibió la importación de los camarones procedentes de los países mencionados que no hubieran sido capturados mediante redes sin riesgo para las tortugas marinas (como lo exigía la ley estadounidense sobre especies en peligro de extinción).</p>	<p>En 1998, la OMC falló a favor de los países demandantes, dictaminando que la prohibición estadounidense incumplía las normas de la OMC. Ahora bien, Estados Unidos podía exigir que estos países emplearan las redes en cuestión, siempre y cuando se lo notificara previamente y se les consultara.</p>
<p>Gasolina</p> <p>En 1994 Venezuela y Brasil apelaron al GATT en contra de la prohibición estadounidense a la importación de gasolina.</p>	<p>Estados Unidos prohibió la importación de gasolina venezolana y brasileña porque ésta sobrepasaba el contenido máximo autorizado de productos químicos tóxicos (según la ley estadounidense sobre calidad del aire).</p>	<p>En 1996, la OMC falló a favor de los demandantes, dictaminando que la prohibición estadounidense incumplía el principio de igualdad de trato entre productores nacionales y extranjeros. Estados Unidos adecuó su normativa para cumplir lo solicitado por la OMC y siguió manteniendo sus propios objetivos en lo que a calidad del aire se refiere.</p>
<p>Amianto</p> <p>En 1998, Canadá apeló a la OMC en contra de la prohibición francesa a la importación de productos con amianto.</p>	<p>Francia prohibió la importación de productos con amianto procedentes de Canadá, basándose en los riesgos para la salud de éstos.</p>	<p>En 2001, la OMC falló a favor de Francia, dictaminando que ésta tenía la potestad de hacer una excepción a la igualdad de trato entre productores nacionales y extranjeros si existe un riesgo para la salud pública, la seguridad y el medio ambiente.</p>
<p>Alimentos transgénicos</p> <p>En 2003, Estados Unidos apeló a la OMC en contra de la UE, que impedía la entrada de alimentos y productos agrícolas transgénicos.</p>	<p>Desde 1998 la UE no había aprobado la importación de alimentos y productos agrícolas transgénicos.</p>	<p>En 2006, la OMC falló en contra de la UE, dictaminando que su actitud incumplía el principio de que la restricción de las importaciones debe basarse en una "evaluación científica del riesgo". Cabe esperar que el etiquetado y la actitud de los consumidores europeos limiten las importaciones.</p>

Fuente: Actualizado a partir de Jeffrey A. Frankel, 2005, "The Environment and Globalization" en Michael Weinstein, ed., *Globalization: What's New*, Columbia University Press, págs. 129-169, Council on Foreign Relations, Nueva York. Reeditado en R. Stavins, ed., *Economics of the Environment*, págs. 361-368, W.W. Norton, Nueva York.

pesquero está obligado a emplear redes sin riesgo para los delfines y en el marco del apartado (g) del artículo XX del GATT, Estados Unidos planteaba que este mismo requisito podía ser exigido a los pescadores mexicanos. Sin embargo, la prohibición estadounidense de importar atún mexicano era contraria al GATT.

El GATT dictaminó que Estados Unidos no estaba facultado para prohibir las importaciones de atún porque estaba aplicando la restricción al *método de producción del producto* y no al propio producto. El principio del GATT sobre el que se basa este fallo es la noción de que el método pro-

ductivo no puede justificar la restricción comercial. Además, el comité del GATT falló que “las normas del GATT no facultan a un país a iniciar una acción comercial con el propósito de tratar de imponer sus propias leyes nacionales en otro país, aunque se pretenda proteger la salud animal o los recursos no renovables”. Ambas conclusiones supusieron un duro golpe para los defensores de los delfines y ésta es la razón por la que algunos de ellos vestían este disfraz en Seattle.

Aunque en esta reclamación el grupo especial del GATT falló a favor de México, la fuerte reacción de los consumidores logró la protección de estos mamíferos. Los activistas estadounidenses y mexicanos lograron que en las latas de atún vendidas en Estados Unidos se añadiera una nueva etiqueta “sin riesgo para los delfines”. Desde 1990 las principales empresas estadounidenses sólo han vendido este tipo de atún mexicano y el nuevo etiquetado ha sido aceptado por el GATT. Así pues, a pesar del fallo inicial en contra, el desenlace final de este caso ha tenido el resultado deseado de proteger a los delfines en aguas mexicanas (que se añade a la protección de la que ya gozaban en aguas estadounidenses).

El asunto camarón-tortugas En 1996, poco después de la creación de la OMC, se presentó una segunda reclamación, muy vinculada a la anterior, protagonizada esta vez por camarones y tortugas. La India, Malasia, Pakistán y Tailandia apelaron a la OMC en contra de la prohibición estadounidense de importar camarones procedentes de estos países. Según Estados Unidos, las redes que se empleaban en su captura también capturaban tortugas, lo que iba en contra de la ley estadounidense de protección de las especies amenazadas de 1987. Nuevamente, en el marco del apartado (g) del artículo XX del GATT, Estados Unidos sostenía que este requisito podía exigirse a las capturas de los países asiáticos.

Aunque este caso guarda muchas similitudes con el anterior, y de hecho, la OMC falló nuevamente en contra de Estados Unidos, el fondo del fallo fue distinto, ya que esta vez no se basó en el principio de que un país no puede restringir las importaciones en base al método de producción empleado por otro. Por el contrario, la OMC falló que la aplicación que Estados Unidos hacía de sus propias leyes tanto a los productores estadounidenses como a los asiáticos para exigir unas redes sin riesgos para las tortugas era correcta. El problema de la prohibición recaía en que había sido impuesta sin previo aviso y sin consultarlo con los países exportadores, lo que no dio a estos países el plazo suficiente para dotarse de las redes adecuadas. En otras palabras, el fallo de la OMC en contra de Estados Unidos se basaba en razones técnicas y no en el principio de la protección de especies amenazadas en aguas no territoriales.

En varios sentidos, este fallo era más favorable a los grupos de defensa del medio ambiente que el fallo del GATT en el caso del atún. El grupo especial de la OMC reconocía explícitamente que “la conservación de los recursos no renovables” del artículo XX(g) se aplica también a los seres vivos, sobre todo si están amenazados de extinción. Tras flexibilizar Estados Unidos su regulación e implicarse de buena fe en el desarrollo de un acuerdo con los productores asiáticos, en 2001 la OMC dictaminó que las leyes estadounidenses que exigían que los exportadores emplearan redes sin riesgos para las tortugas se consideraban aceptables.

Gasolina procedente de Venezuela y Brasil El tercer caso GATT/OMC, citado a menudo, fue presentado en 1994 en contra de Estados Unidos por Venezuela y Brasil, pues el primero había restringido las importaciones de gasolina procedentes de estos otros dos países alegando que incumplían la ley estadounidense sobre la calidad del aire (U.S. Clean Air Act), que establecía unos contenidos máximos de ciertos tipos de productos químicos causantes de nieblas tóxicas. En 1996, la OMC falló que Estados Unidos incumplía el principio de que los productores nacionales y extranjeros debían recibir el mismo trato, ya que sus refinerías nacionales habían obtenido una moratoria de tres años para adaptarse a la ley, pero no las importaciones. Así pues, la restricción era discriminatoria para las refinerías venezolanas y brasileñas.

Los grupos de defensa del medio ambiente consideran que este fallo fue un fracaso, pero los economistas sostendrían que la norma estadounidense actuaba en realidad como un “proteccionismo disfrazado” en contra de las exportaciones venezolanas. Desde el punto de vista del fomento del libre comercio y del trato igualitario de los productores extranjeros, el fallo de la OMC fue correcto. La OMC no se oponía a que Estados Unidos quisiera mejorar la calidad del aire, sino que le pedía que modificara sus exigencias para garantizar un trato igualitario.

Amianto procedente de Canadá Cuando existen riesgos ambientales contra la salud, la OMC está dispuesta a actuar, como lo demuestra el caso del amianto. En 1998, Francia prohibió las importaciones de amianto procedentes de Canadá, basándose en su comprobado riesgo para la salud. Canadá apeló a la OMC, pero en el fallo de 2001 ésta dictaminó en su contra, ya que la normativa en torno a la salud, la seguridad y el medio ambiente, tal y como se estipula en el artículo XX(b), autoriza ciertas excepciones al trato igualitario entre productores nacionales y extranjeros. En este caso, se prohibió a Canadá que exportara productos que contuvieran amianto, a pesar de que las empresas francesas empleaban productos semejantes al amianto. Este fallo fue considerado como una victoria por los grupos de defensa del medio ambiente.

Alimentos transgénicos en Europa Un último caso, todavía pendiente, atañe a los alimentos transgénicos en Europa. En 2003, Estados Unidos (junto con Canadá y Argentina) apelaron a la OMC en contra de la actitud de la UE de no importar alimentos y productos agrícolas transgénicos. Desde 1998, dichas importaciones no habían sido aprobadas por la UE aunque ésta negaba que hubiera una “moratoria” a la importación. Por el contrario, la UE afirmaba que necesitaba más tiempo para estudiar los efectos de los organismos transgénicos sobre la salud y que no las aprobaba basándose en un principio de precaución.

El fallo de la OMC de 2006 dictaminó que la decisión de la UE incumplía el principio de que las restricciones a las importaciones deben basarse en una “evaluación científica del riesgo”. Es decir, los países no pueden impedir las importaciones basándose en medidas cautelares, sino que deben tener pruebas científicas (como en el caso del amianto, por ejemplo) sobre las que basar la prohibición. A pesar de este fallo, la UE puede emplear el etiquetado para señalar si los productos contienen transgénicos. Como dijimos al tratar el caso de las etiquetas del atún en Estados Unidos, cabe espe-

rar que este etiquetado europeo de los transgénicos permita que los consumidores ejerzan su poder de limitar sus compras si ésta es su decisión.

Resumen de los casos GATT/OMC Los casos de la tabla 11-3 revelan que los fallos de la OMC no han afectado negativamente al medio ambiente: en el caso del atún y los delfines, bastó con la reacción de los consumidores estadounidenses para garantizar el uso de redes sin riesgo en aguas mexicanas. En el caso de los camarones, la OMC no objetó el principio de exigir a los países extranjeros el uso de redes sin riesgos para las tortugas, como las usadas por las empresas estadounidenses. En el caso de la gasolina, las importaciones venezolanas y brasileñas estaban obligadas a respetar la ley sobre calidad del aire, con la misma moratoria que las empresas nacionales. En el caso del amianto, se autorizó a que Francia prohibiera dichas importaciones aunque dicha prohibición fuera discriminatoria para los productos canadienses. En el caso de los transgénicos, cabe esperar que el etiquetado limite la importación si ésta es la decisión de los consumidores.

A la vista de estos resultados, ciertos observadores sostienen que aunque los grupos de defensa del medio ambiente hayan perdido algunos casos concretos ante la OMC, han logrado garantizar que se respeten las cuestiones medioambientales. Quizás hayan perdido varias batallas, pero han ganado la guerra. Esta conclusión no significa que a partir de ahora haya que dejar de lado las cuestiones medioambientales. Por el contrario, la presión ejercida por estos grupos, incluidos los manifestantes disfrazados de Seattle, han tenido gran importancia en el cambio tanto de la opinión pública como de los fallos de la OMC hacia posiciones más respetuosas con el medio ambiente, de manera que estas acciones de presión deben continuar.

¿Perjudica o beneficia el comercio al medio ambiente?

Tras haber esclarecido el papel de la OMC en la resolución de ciertos casos entre países concretos, centrémonos en la cuestión más general de si el comercio perjudica o beneficia al entorno natural. Algunos de los manifestantes de Seattle estaban convencidos de que el comercio perjudica al medio ambiente y tienen ejemplos que lo prueban. Sin embargo, existen otros ejemplos que prueban justo lo contrario. Así pues, la respuesta a la cuestión de si el comercio perjudica o beneficia al medio ambiente es que ambas cosas son posibles, dependiendo del caso considerado. Veamos varios ejemplos.

Cuota estadounidense sobre el azúcar Como se dijo en el capítulo 8, Estados Unidos impone una cuota a la importación de azúcar, que provoca el aumento del precio al que adquieren el producto tanto las empresas como los particulares estadounidenses y que puede llegar a ser el doble del precio mundial. Entre los compradores de caña de azúcar se encuentran las empresas fabricantes de etanol, un combustible que puede sustituir a la gasolina o mezclarse con ella, y que puede ser producido a partir de la caña o del maíz. Sin embargo, debido al alto precio de la caña importada, las empresas prefieren adquirir maíz nacional, cuya producción ha sido subvencionada gracias a fondos públicos. Así pues, como consecuencia de la cuota sobre la importación de azúcar y de los subsidios a la producción de maíz, se emplea más maíz que azúcar en la producción de etanol.

El problema de esta solución es que producir etanol a partir de maíz es mucho menos eficiente que producirlo a partir de la caña de azúcar. Como se analiza en la sección **Titulares: Poderoso caballero es Don Maíz**,

éste agota los suelos y necesita gran cantidad de fertilizantes, cuya producción, a su vez, consume energía. Dado que el ahorro energético neto de la fabricación de etanol a partir del maíz para emplearlo como sustitutivo de la gasolina es bajo, sería mejor usar caña de azúcar para producirlo, siempre y cuando ésta se adquiriera al precio mundial. Este ejemplo muestra que la cuota estadounidense sobre el azúcar provoca un efecto negativo indirecto sobre el medio ambiente. Si se eliminara, liberalizando el comercio del azúcar, el medio ambiente saldría beneficiado pues mucha más caña podría ser transformada en etanol, en vez del maíz.

La restricción voluntaria a la exportación (RVE) en la automoción estadounidense La cuota sobre el azúcar no es el único ejemplo en el que una restricción comercial ha conllevado un perjuicio para el medio ambiente. En el capítulo 9 hablamos de la restricción voluntaria a la exportación (RVE) de automóviles japoneses a Estados Unidos, que entró en vigor en 1991. Esta RVE limitaba el número de vehículos que las empresas japonesas podían exportar anualmente, pero no su valor, de manera que había un incentivo para que exportaran automóviles más grandes o de gama más alta. Al aumentar su calidad, también lo hizo su potencia y el peso y, por lo tanto, aumentó el consumo de carburante por kilómetro recorrido.

TITULARES

Poderoso caballero es Don Maíz

Debido a la cuota estadounidense a la importación de azúcar, en lugar de la caña de azúcar se usa maíz para producir etanol. En este editorial se sostiene que el etanol fabricado a partir del maíz no ahorra energía y que sería mejor emplear la caña de azúcar.

El creciente apetito de etanol de este país como carburante alternativo es tan grande que un grupo de defensa del medio ambiente anuncia una futura carestía de maíz, lo que podría aumentar el precio de muchos de los alimentos y bebidas que el país consume, y que tienen el maíz como ingrediente. Ahora bien, esta competición por el maíz podría desaparecer fácilmente si el Congreso eliminara los aranceles y las restricciones a la importación que impiden a Estados Unidos hacer un mayor uso del etanol a base de caña de azúcar, que requiere mucha menos energía que a partir del maíz. [...]

El país depende del maíz para producir etanol a pesar de que esta materia prima agrícola está lejos de ser la ideal. El ratio de energía obtenida en relación con la energía consumida en plantar, abonar y cosechar este culti-

vo es bajo y es notorio que el maíz es especialmente agresivo para el suelo. Gracias a las mejoras tecnológicas, los científicos esperan poder sustituir el maíz por desechos agrícolas y por plantas no alimentarias.

Entretanto, se podría emplear la caña de azúcar para producir etanol, con una inversión en energía muy inferior. Sin embargo, los productores de azúcar nacionales perciben un precio tan elevado gracias a la intervención del Estado sobre los precios, los aranceles y las restricciones a la importación que no les interesa, desde el punto de vista económico, dedicarlo a la producción de etanol. Esos mismos aranceles y restricciones hacen imposible la importación de un cierto volumen de la abundante oferta mundial de azúcar para convertirla en etanol. Y para asegurarse de que nadie importa el etanol barato brasile-

ño, producido a partir de la caña, el Congreso acaba de proteger al Cinturón del Maíz con un arancel sobre el etanol importado de 51 centavos por galón.

El resultado es que en Estados Unidos la producción de etanol emplea más energía y cuesta más cara de lo que debería y que los automovilistas estadounidenses lo consumen menos de lo que lo harían en un mercado más libre. El informe del organismo independiente Earth Policy Institute señala un coste adicional de la presión ejercida por los productores de maíz sobre el Congreso: el uso excesivo de los cultivos alimentarios para producir etanol podría provocar el alza de los precios de los alimentos. El país se beneficiaría si el Congreso se quitara del medio y permitiera que el etanol a base de caña compitiera en un terreno de juego equilibrado.

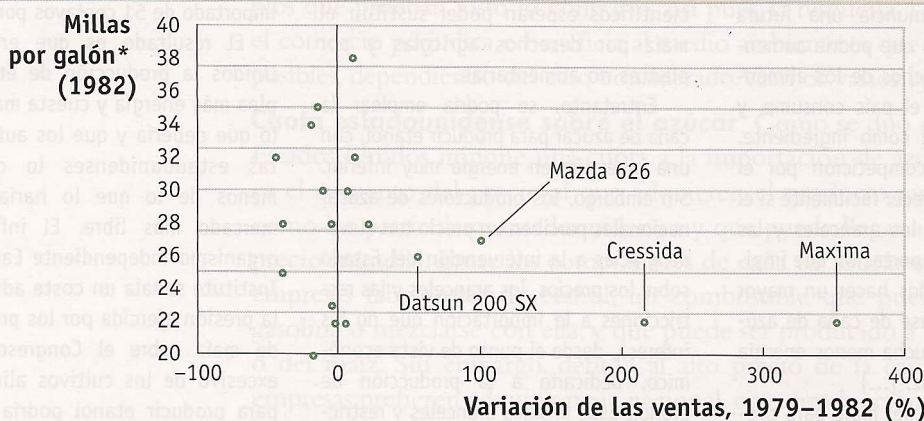
El efecto de la RVE sobre el consumo por kilómetro se muestra en la figura 11-4, a partir de los datos de los automóviles japoneses importados entre 1979 y 1982, antes y después de la entrada en vigor de la RVE. En el eje de abscisas se representa la variación de las ventas (en porcentaje) y en el eje de ordenadas el consumo de cada modelo. Los datos muestran que en esos años fueron las ventas de los modelos de gama más alta y de mayor consumo (como el Máxima, el Cressida y el Mazda 626) las que experimentaron el mayor crecimiento. Las ventas aumentaron a pesar de la cuota impuesta a las importaciones totales porque los precios de estos modelos aumentaron menos que los precios de los coches utilitarios. Los consumidores estadounidenses prefirieron adquirir modelos de alta gama y puesto que éstos consumen más, la RVE aumentó el consumo de energía y las emisiones de dióxido de carbono de los automóviles, lo que perjudicó al medio ambiente. Por el contrario, una política de libre comercio durante los años ochenta habría permitido a los consumidores seguir importando los automóviles japoneses de menor consumo, lo que habría sido mejor para el medio ambiente.

La tragedia de la propiedad común

Los dos ejemplos anteriores sobre el azúcar y los automóviles sirven para ilustrar que el comercio puede beneficiar al medio ambiente. A continuación, examinaremos otros dos casos en los que el libre comercio ha perjudicado al medio ambiente, amenazando a especies en peligro de extinción.

Comercio de la pesca Debido a la sobreexplotación, son muchas las especies de peces que ya no son comercialmente viables y, en algunos casos extremos, se encuentran muy próximas de la extinción. Entre estas especies se encuentra el bacalao del Atlántico, el atún rojo del Mediterráneo y el esturión, tanto en aguas europeas como asiáticas. Según un estudio científico, el

FIGURA 11-4



*Nota traducción: Una milla es igual a 1,609 kilómetros y un galón equivale a 3,78 litros. La escala parte de 20 millas por galón, unos 11,75 litros cada 100 km. y va hasta 40 millas por galón, unos 5,87 litros cada 100 km.

Importaciones estadounidenses de automóviles japoneses Esta figura utiliza datos de las importaciones de automóviles japoneses entre 1979 y 1982, antes y después de la entrada en vigor de la RVE. En el eje de abscisas se representa la variación de las cantidades vendidas (en porcentaje) en dicho periodo y en el eje de ordenadas el consumo por distancia de cada modelo. Fueron los modelos que más consumen, como el Maxima, el Cressida y el Mazda 626, los que experimentaron un mayor aumento de ventas.

29% de las especies de peces y marisco están en situación de colapso. Es decir, sus capturas han disminuido en un 90% o más entre 1950 y 2003.¹⁶

¿Qué ha provocado esta sobreexplotación de los caladeros? La ciencia económica sostiene que se produce este resultado cuando los individuos compiten por las existencias de un mismo recurso (la pesca, en este caso) y denominan a este fenómeno la **tragedia de la propiedad común**. Cuando un recurso, como la pesca, se considera una **propiedad común** que cualquiera puede explotar, se verá sometido a la sobreexplotación y los stocks disminuirán con rapidez, a medida que cada productor trate de maximizar su propia cuota del recurso. El comercio puede agravar la tragedia de la propiedad común, al centrar la demanda mundial en los recursos de una región o un país en concreto, aumentando el libre comercio la sobreexplotación de la pesca.¹⁷

La solución a la tragedia de la propiedad común La razón fundamental de la tragedia de la propiedad común no es que el recurso se comercie internacionalmente, sino que sea tratado como una propiedad común por aquellos que lo explotan. Si por el contrario hubiera un sistema de reglas que asignaran derechos de propiedad del recurso y limitaran las capturas de cada individuo, se podría evitar la sobreexplotación. Sin embargo, cuando la naturaleza de un recurso es realmente global, no basta con asignar derechos de propiedad dentro de un país, sino que se necesita un acuerdo internacional que evite la sobreexplotación. Un país por su cuenta no tendrá gran interés en limitar su explotación si los demás países no limitan la suya. Sin medidas internacionales de control, el comercio internacional empeorará la tragedia de la propiedad común y la sobreexplotación, como ha ocurrido en el caso de la pesca.

Los acuerdos internacionales en relación con las especies amenazadas, entre ellas ciertos peces, tienen lugar en el seno de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas (CITES). En el artículo **Titulares: Prohibición de las exportaciones de caviar del mar Caspio** se describe la decisión recientemente tomada por esta convención para restringir el comercio internacional del esturión de las aguas europeas (la principal especie de la que proceden las huevas de caviar). Sin embargo, debido a la pesca ilegal, no basta únicamente con regular las exportaciones. En este caso, la convención también pide la prohibición de las importaciones. Se solicitaba a los países exportadores que probaran que su nivel de capturas era sostenible, pero ningún país, excepto Irán, presentó el plan demandado. En consecuencia, la prohibición se amplió con carácter indefinido e incluía a casi todos los países del mar Caspio. Irán fue el único país autorizado a exportar una pequeña cantidad de una especie de esturión.

Comercio del búfalo El ejemplo de la pesca no es el único caso en el que el comercio internacional y la tragedia de la propiedad común han influido el uno en el otro llevando a una especie al borde de la extin-

¹⁶ Juliet Eilperin "World's Fish Supply Running Out, Researchers Warn", *Washington Post*, 3 de noviembre de 2006, pág. A01, citando un artículo de la revista científica *Science*.

¹⁷ Véase James A. Brander y M. Scott Taylor, 1998, "Open Access Renewable Resources: Trade and Trade Policy in a Two-Country World" *Journal of International Economics*, num. 44(2), abril, págs. 181-210, en el que se expone un modelo en el que el comercio internacional y la tragedia de la propiedad común se influyen mutuamente, provocando que el exportador padezca pérdidas procedentes del comercio.

TITULARES

Prohibición de las exportaciones de caviar del mar Caspio

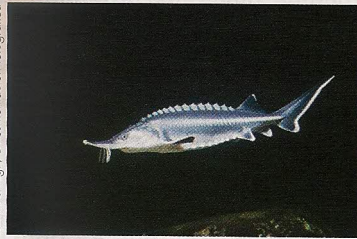
En este artículo se analiza la sobreexplotación del esturión, del que se obtiene el caviar, que ha conllevado la práctica extinción de esta especie en ciertas aguas. La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas ha exigido la prohibición de las exportaciones e importaciones de caviar con el fin de que los stocks de esta especie vuelvan a niveles sostenibles.

MOSCÚ, 3 de enero: La exportación mundial de caviar, las saladas huevas del esturión y uno de los productos naturales más codiciados y lucrativos, fue suspendida el pasado martes en el marco de la convención internacional que asiste a los países en su gestión de las especies amenazadas. La suspensión, exigida por el secretariado de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazada, fue descrita como una medida transitoria para obligar a los países que todavía exportan caviar y otros productos derivados del esturión salvaje a que demuestren que sus prácticas de pesca no están abocando a la extinción a las poblaciones que quedan de esta especie.

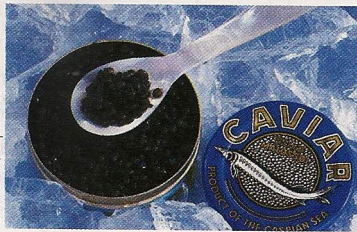
Los países exportadores deben “garantizar que la explotación de los stocks de esturión es comercial y medioambientalmente sostenible a largo plazo”, declaró Willem Wijnstekers, secretario general de la Convención. La suspensión también prohíbe a las naciones firmantes la importación de productos del esturión. Esto significa que los distribuidores occidentales están autorizados a vender el caviar extranjero salvaje que ya hayan importado, pero una vez que se les acaben las existencias, los consumidores deberán, muy probablemente, adquirir huevas de granja, consideradas mucho menos apetecibles, o huevas procedentes de la producción nacional. En cualquier caso, el mercado se reducirá. [...]

La suspensión cubre todas las principales zonas que exportan carne o huevas de esturión salvaje, incluido el mar Caspio, de donde proviene el 90% del comercio que todavía existe, el río

Tom McHugh/Documentación fotográfica



© Mouritius/SuperStock



Las huevas del esturión Beluga, originario del mar Caspio, se venden a casi 600 dólares los 100 gramos.

Amur, en la frontera chino-rusa, el mar Negro y el bajo curso del Danubio. Afecta a 10 países para los que la exportación de estos productos no es marginal: Azerbaiyán, Bulgaria, China, Irán, Kazajstán, Rumania, Rusia, Serbia, Montenegro, Turkmenistán y Ucrania, declaró el secretario. La convención sólo cubre las exportaciones, de manera que las presas capturadas pueden seguir vendiéndose en los mercados nacionales. Ahora bien, los principales países importadores, entre ellos Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania y Suiza, son algunos de los 169 países firmantes de la convención y se espera que respeten la exigencia del secretariado de bloquear las importaciones.

MOSCÚ, 12 de abril: La suspensión mundial de la exportación de caviar y de otros derivados del esturión se ha ampliado de manera indefinida para la práctica totalidad del mar Caspio, la

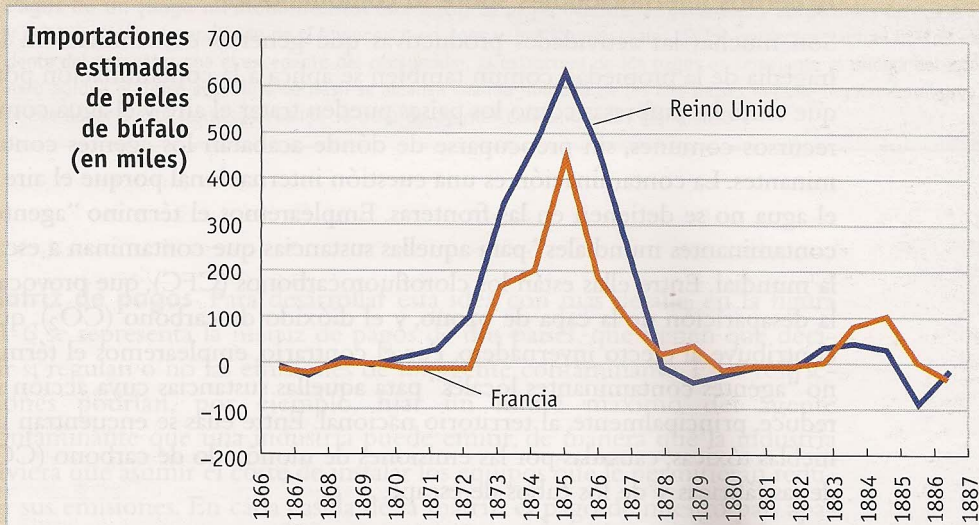
principal región productora de caviar del mundo, lo que significa que muy probablemente la oferta de este manjar en Occidente se reducirá aún más. En el marco de esta decisión de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas (CITES), se permitirá a Irán que exporte un cantidad limitada de una especie, el *Acipenser persicus*. Sin embargo, a las restantes naciones del mar Caspio, entre ellas Rusia, Kazajstán, Turkmenistán y Azerbaiyán, no se les autoriza cuota anual de exportación alguna, lo que bloquea las exportaciones legales de las preciadas huevas. Para los países que explotan las poblaciones del mar Negro, una zona de producción de esturión mucho menos importante, las cuotas de exportación se fijaron a niveles muy bajos.

La prohibición de la mayoría del comercio internacional, tras una brusca suspensión transitoria de las exportaciones el pasado mes de enero, se ha producido tras el declive, año tras año, de las capturas. Existe la preocupación de que las poblaciones actuales se vean sometidas a la intensa presión de la pesca furtiva y los mercados negros, muchos de ellos protegidos o fomentados por las propias autoridades. Un representante del CITES declaró con tristeza, cuando se hizo pública la prohibición el pasado martes, que dicha decisión era necesaria para proteger el esturión. “En el CITES no se trata de prohibir, sino de garantizar que el comercio es sostenible —declaró durante una entrevista telefónica David Morgan, responsable de la unidad científica de la organización—. Es una pena, pero así tiene que ser”.

ción. En las Grandes Praderas de Estados Unidos, entre 1870 y 1880, se produjo un caso histórico: las grandes matanzas de búfalos. Son varias las razones que se dan para justificar estas matanzas: el ferrocarril facilitó la llegada de los cazadores a las Grandes Praderas; el ejército estadounidense mataba a estos animales como parte de su enfrentamiento con las poblaciones nativas; el cambio climático en la región, que experimentó un periodo húmedo hasta la década de 1850 seguido de 30 años de sequía, combinado con la caza en exceso a la que lo sometieron estas mismas poblaciones nativas. Sin embargo, estudios recientes han descubierto una nueva razón que predomina sobre todas las demás: hacia 1871, se inventó en Londres un nuevo procedimiento que permitía el curtido del cuero de búfalo para su uso industrial (por ejemplo, para hacer cinturones), lo que creó una gran demanda de estas pieles en Europa.¹⁸ En consecuencia, en Estados Unidos su precio aumentó y la gran mayoría de las pieles sin curtir se exportaban al Viejo Continente para ser utilizadas en la industria.

La figura 11-5 muestra una estimación de las exportaciones de pieles sin curtir desde Estados Unidos al Reino Unido y Francia. Estas cifras provienen de comparar la demanda de importación de los dos países euro-

FIGURA 11-5



Importaciones de pieles de búfalo Esta figura muestra las estimaciones de las exportaciones de pieles de búfalo desde Estados Unidos al Reino Unido y Francia. Las importaciones de estos dos países (el volumen adicional en relación con las canadienses) eran pequeñas o negativas antes de 1871, pero desde entonces aumentaron con rapidez y alcanzaron un máximo en 1875. En ese año, entre ambos países importaron más de un millón de pieles y entre 1871 y 1878 fueron 3,5 millones las pieles importadas. Buena parte de estas ventas se pueden atribuir al desarrollo en Londres, hacia 1871, de una nueva técnica que permitía el curtido de estas pieles para su uso industrial.

Fuente: M. Scott Taylor, 2007, "Buffalo Hunt: International Trade and the Virtual Extinction of the North American Bison", NBER Working Paper, num 12969, marzo.

¹⁸ Véase M. Scott Taylor, 2007, "Buffalo Hunt: International Trade and the Virtual Extinction of the North American Bison", NBER Working Paper, num 12969, marzo.

peos con la demanda del Canadá, país donde el procedimiento para curtir las pieles no era conocido. Estamos, pues, calculando la demanda adicional del Reino Unido y Francia tras la invención de esta técnica. En la figura vemos que las importaciones de estos dos países (el volumen adicional en relación con las canadienses) eran pequeñas o negativas antes de 1871, pero que desde entonces aumentaron con rapidez y alcanzaron un máximo en 1875. En ese año, entre ambos países importaron más de un millón de pieles y entre 1871 y 1878 fueron 3,5 millones las pieles importadas, lo que puede ser una explicación plausible del casi exterminio de los búfalos de las Grandes Praderas.¹⁹ El ligero aumento de las importaciones en la década de 1880 se explica por la caza de otros rebaños en el norte del país.

Los datos de la figura 11-5 son una prueba convincente de que el comercio internacional (junto con el desarrollo de este nuevo proceso de curtido y la ausencia de derechos de propiedad sobre los búfalos) fue el responsable de las matanzas de estos animales. Es un triste resultado de las fuerzas de mercado, que hoy en día tratan de evitar acuerdos como el CITES. Los acuerdos multilaterales medioambientales son necesarios para impedir que el comercio internacional agrave la tragedia de la propiedad común. Estudiamos a continuación otro caso en el que también se plantea este problema: la contaminación mundial.

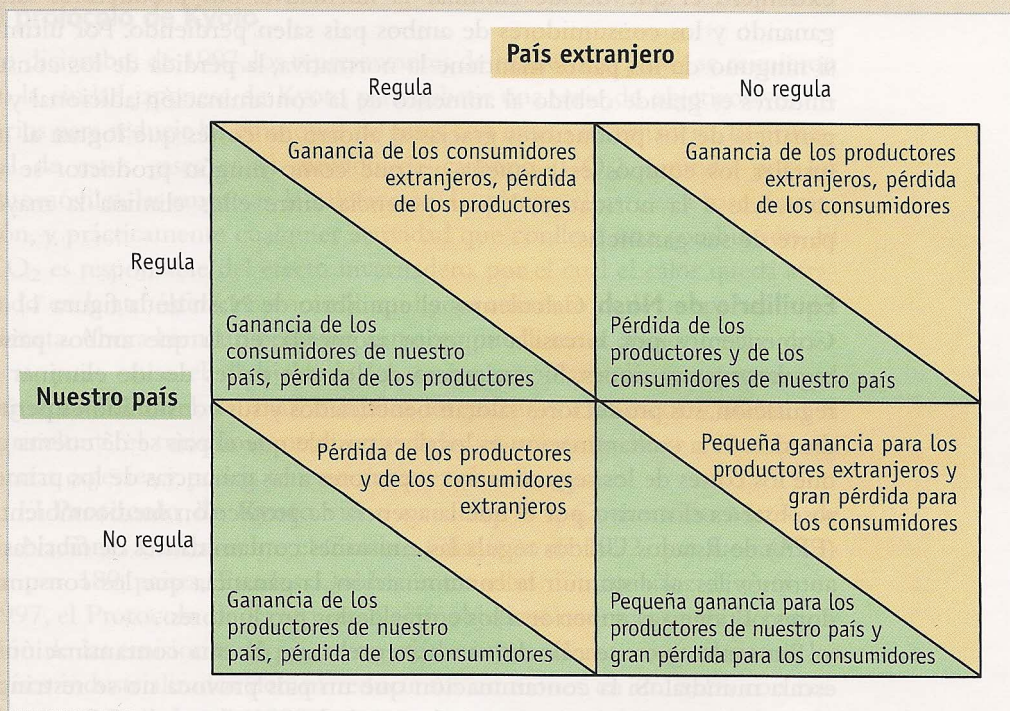
Acuerdos internacionales sobre la contaminación

Son muchas las actividades productivas que generan contaminación. La tragedia de la propiedad común también se aplica a la contaminación porque tanto las empresas como los países pueden tratar el aire y el agua como recursos comunes, sin preocuparse de dónde acabarán los agentes contaminantes. La contaminación es una cuestión internacional porque el aire y el agua no se detienen en las fronteras. Emplearemos el término “agentes contaminantes mundiales” para aquellas sustancias que contaminan a escala mundial. Entre ellas están los clorofluorocarbonos (CFC), que provocan la desaparición de la capa de ozono, y el dióxido de carbono (CO₂), que contribuye al efecto invernadero. Por el contrario, emplearemos el término “agentes contaminantes locales” para aquellas sustancias cuya acción se reduce, principalmente, al territorio nacional. Entre ellas se encuentran las nieblas tóxicas, causadas por las emisiones de monóxido de carbono (CO) de las fábricas y de los tubos de escape.

Agentes contaminantes mundiales En este caso podemos plantear un dilema del prisionero, semejante al de la figura 11-2 para los aranceles. Puesto que la contaminación atraviesa las fronteras, cada país individual no soporta todos los costes de su propia contaminación. Así pues, el incentivo para regular los agentes contaminantes mundiales es pequeño. Sin embargo, sin regulación alguna, se llegará a un resultado en el que la contaminación mundial sea excesiva y se necesitará de acuerdos internacionales para controlar el grado de contaminación mundial.

¹⁹ Los datos de importación del Reino Unido y Francia se expresan en libras de peso y las estimaciones de importaciones suponen que cuatro pieles de búfalo pesan 112 libras (algo menos de 51 kg).

FIGURA 11-6



Pagos de un juego medioambiental Esta matriz de pagos muestra las ganancias y las pérdidas de nuestro país y del extranjero, dependiendo de si imponen o no normas medioambientales. Si los gobiernos valoran más el excedente del productor que el excedente del consumidor, la estructura de los pagos es semejante al dilema del prisionero porque el único equilibrio de Nash se alcanza cuando ninguno de los dos países impone regulación alguna. Se puede llegar a este resultado cuando se trata de agentes contaminantes mundiales.

Matriz de pagos Para desarrollar esta idea con más detalle, en la figura 11-6 se representa la matriz de pagos de dos países, que tienen que decidir si regulan o no las emisiones de un agente contaminante. Estas restricciones podrían, por ejemplo, fijar un límite máximo del agente contaminante que una industria puede emitir, de manera que la industria tuviera que asumir el coste de instalar los equipos que le permitieran reducir sus emisiones. En cada casilla de la matriz, el pago de nuestro país aparece en el triángulo inferior izquierdo y el pago del extranjero en el triángulo superior derecho. Comencemos por una situación en la que se regula la contaminación para medir después la variación del bienestar de nuestro país y del extranjero si no se regula.

Comenzando por la casilla superior izquierda, en la que ambos países regulan sus emisiones contaminantes, los consumidores están mejor que si no existieran estas normas, pero los productores están peor debido al coste que les supone la normativa. Si uno de los países, por ejemplo nuestro país, decide eliminar la normativa, sus productores ganarán porque ya no tendrán que instalar los equipos de reducción de las emisiones, pero los consumidores, tanto nacionales como extranjeros, saldrán perjudicados

debido a la contaminación adicional. El resultado es idéntico si es el país extranjero el que decide eliminar la normativa. Sus productores salen ganando y los consumidores de ambos países salen perdiendo. Por último, si ninguno de los países mantiene la normativa, la pérdida de los consumidores es grande debido al aumento de la contaminación adicional y la ganancia de los productores gracias al ahorro de costes que logran al no instalar los equipos es pequeña, ya que como ningún productor se ve sometido a la normativa, la competencia entre ellos elimina la mayor parte de sus ganancias.

Equilibrio de Nash Calculemos el equilibrio de Nash de la figura 11-6. Comencemos por la casilla superior izquierda, en la que ambos países regulan sus emisiones. Si cualquiera de los dos países decide eliminar la regulación, sus productores saldrán beneficiados y sus consumidores perjudicados. Si la contaminación es local, es posible que el país se dé cuenta de que los costes de los segundos son superiores a las ganancias de los primeros. Éste es el motivo por el que la agencia de protección medioambiental (EPA) de Estados Unidos regula las emisiones contaminantes de fábricas y automóviles: al disminuir la contaminación, la ganancia que los consumidores obtienen es superior a los costes de los productores.

Sin embargo, este cálculo cambia en el caso de una contaminación a escala mundial. Si la contaminación que un país provoca no se restringe a su propio territorio, como en el caso de las emisiones de CO₂, puede existir la percepción de que, al regular la contaminación, las ganancias de sus consumidores son inferiores a los costes de sus productores. En este caso, ninguno de los dos países querrá permanecer en la casilla superior izquierda de la figura 11-6 (con regulación) y ambos tendrán un incentivo para no regular la contaminación mundial. Si uno de ellos no regula, el incentivo del otro para no regular aumenta: si en la figura 11-6 nuestro país no regula, pasando a la casilla de la fila de abajo, la mejor decisión posible para el país extranjero es no regular, pues la pérdida adicional de sus consumidores será compensada por la ganancia de sus productores.²⁰

Acuerdos multilaterales El Protocolo relativo a los hidrocarburos cloro-fluorados, firmado en Montreal y que ha logrado la eliminación del uso de estas sustancias, constituye un ejemplo de acuerdo multilateral. En este caso, los datos científicos demostraban sin lugar a dudas que los HCF estaban creando un “agujero” en la capa de ozono de la atmósfera (encima de Australia y Nueva Zelanda). Además, estas sustancias, empleadas en refrigeración, aire acondicionado y otros aparatos, podían reemplazarse por otras sustancias químicas a un coste bastante bajo. Así pues, resultó relativamente fácil que todos los países acordaran su prohibición en 1989, lo que ya ha reducido el daño causado a la capa de ozono. Como veremos en la última aplicación, el Protocolo de Kyoto constituye un caso más complicado.

²⁰ En uno de los problemas del final del capítulo tendrá que trabajar con ejemplos numéricos concretos para las cifras de ganancias y pérdidas a fin de calcular el equilibrio de Nash de la figura 11-6.

APLICACIÓN

El protocolo de Kyoto

En diciembre de 1997, los representantes de numerosos países se reunieron en la ciudad japonesa de Kyoto para debatir una serie de objetivos voluntarios para reducir las emisiones de gases con efecto invernadero. El principal de estos gases es el dióxido de carbono (CO_2), emitido por los automóviles, las empresas, la calefacción, las plantas eléctricas a base de carbón, y prácticamente cualquier actividad que conlleve una combustión. El CO_2 es responsable del efecto invernadero, por el cual el calor queda atrapado en la atmósfera, provocando un ligero aumento de la temperatura del planeta. Ahora bien, un pequeño aumento puede tener consecuencias drásticas, pues causa el deshielo de los casquetes polares, lo que provoca el aumento del nivel del mar, modifica los patrones climáticos y afecta a la agricultura, el turismo y otras actividades económicas. Pone en peligro a ciertas especies y podría tener consecuencias aún peores.

El **Protocolo de Kyoto** viene a añadirse a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, que fue ratificada por 189 países, Estados Unidos entre ellos. Cinco años después, en 1997, el Protocolo de Kyoto estableció objetivos concretos para la reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero: conjuntamente, los países industrializados debían reducir sus emisiones en un 5,2% con respecto a sus niveles de 1990 (que se estima corresponde a una reducción del 29% con respecto a los niveles previstos para 2010 sin la existencia del protocolo). Los objetivos individuales de cada país van desde una reducción del 8% para los miembros de la UE, 7% para Estados Unidos, 6% para Japón, 0% para Rusia y se permiten aumentos a Australia e Islandia. Además, se crea un mercado de emisiones de manera que Rusia, por ejemplo, puede vender su crédito de emisiones si emite gases con efecto invernadero a un nivel inferior al de 1990.

Más de 160 países han ratificado el acuerdo, entre ellos unos 40 países industrializados. El 18 de noviembre de 2004 Rusia ratificó el tratado, lo que situó el volumen de gases con efecto invernadero emitido por los miembros del tratado en más del 55% del total mundial. Gracias a ello, el tratado pudo entrar en vigor tres meses más tarde, el 16 de febrero de 2005. Sin embargo, Estados Unidos es el único gran país industrial que no lo ha ratificado. ¿Por qué se ha negado Estados Unidos a adherirse al tratado y qué otras medidas se pueden tomar para reducir las emisiones mundiales?

Son cuatro las razones que a menudo se esgrimen para explicar la negativa de Estados Unidos²¹: 1) Si bien las pruebas del calentamiento de la Tierra son sólidas, todavía no entendemos todas las consecuencias de las medidas políticas decididas; 2) puesto que Estados Unidos es el mayor emisor de estos gases, el cumplimiento de los objetivos de Kyoto afectaría negativamente a su economía; 3) Kyoto no incluye a los países en desarrollo, especialmente a China e India; 4) existen otros medios para lograr reducciones de las emisiones de estos gases.

²¹ Todas estas razones fueron mencionadas en un discurso del presidente George W. Bush ante la ONU en 2001. Véase "In the President's Words: A Leadership Role on the Issue of Climate Change", *New York Times*, 12 de junio de 2001, edición electrónica.

El primer punto ha ido perdiendo vigencia con el tiempo, a medida que las pruebas y las consecuencias del cambio climático se hacen cada día más patentes. El segundo punto es cierto: Estados Unidos es el mayor emisor de estos gases (debido al gran tamaño de su economía) y el cumplimiento de los objetivos de Kyoto impondría sin lugar a dudas costes importantes a la economía. Los costes estadounidenses serían superiores a los de Alemania, por ejemplo, ya que en 1990 la R.D.A. tenía plantas muy contaminantes que ya han sido cerradas. La reducción porcentual de la contaminación alemana se calcula a partir de un nivel que incluye estas plantas, mientras que la reducción porcentual de Estados Unidos se calcula a partir de un nivel en el que sus plantas ya contaminaban menos en 1990, gracias a las normativas estadounidenses.

No obstante, el que los costes sean altos no debe impedir que los países traten de reducir sus emisiones. Un informe reciente de la Comisión Stern, del Reino Unido, sostiene que los costes de no reducir la emisión de gases con efecto invernadero son inaceptablemente altos: tan altos como “las grandes guerras y la depresión económica de la primera mitad del siglo XX” y los daños provocados por el cambio climático son posiblemente irreversibles.²²

El tercer punto (el que el Protocolo de Kyoto deja fuera a países en desarrollo como China e India) es probablemente la principal razón por la que Estados Unidos ha decidido no firmarlo. Al igual que en el dilema del prisionero de la figura 11-6, si un jugador no regula sus emisiones, el incentivo para que otro jugador las regule disminuye. Es prácticamente seguro que cualquier futuro acuerdo internacional incluirá a China, India y otros grandes países en desarrollo. El catedrático Jagdish Bhagwati, presentó una propuesta de ampliación de Kyoto que incluiría a estos países y que se describe en el artículo de **Titulares: Arreglar Kyoto: Un super-fondo mundial**.

La cuarta y última razón señalada (que hay otras medidas para reducir las emisiones de estos gases) también es correcta. Por ejemplo, en 2006, el gobernador de California, Arnold Schwarzenegger, presentó una serie de leyes aprobadas por el legislativo del estado, con el fin de limitar las emisiones de estos gases. Otros estados podrían seguir su ejemplo.²³ De esta manera, incluso antes de que se modifique el Protocolo de Kyoto para que resulte más aceptable a Estados Unidos, las iniciativas “verdes” de los estados, así como las de las empresas privadas, pueden desempeñar un papel positivo en la limitación y ralentización del calentamiento del planeta. ■

4 Conclusiones

A lo largo de los capítulos 1 al 10 de este texto, hemos tratado los acuerdos comerciales internacionales, incluidos los acuerdos multilaterales como el GATT y la OMC y los acuerdos regionales como el NAFTA. En este

²² “The Economics of Climate Change” en www.hm-treasury.gov.uk, citado por Martin Wolf, “A Compelling Case for Action to Avoid A Climatic Catastrophe”, *Financial Times*, 1 de noviembre de 2006, pág. 13.

²³ Nueve estados del noreste de Estados Unidos han formado la agrupación *Regional Greenhouse Gas Initiative*, (Iniciativa regional de los Gases de Efecto Invernadero) por la que se comprometen a crear un régimen de comercio de las emisiones de carbono.

TITULARES

Arreglar Kyoto: Un superfondo mundial.

En el siguiente artículo, se plantea un posible modo de modificar el Protocolo de Kyoto de manera que resulte más aceptable para Estados Unidos y para ciertos países en desarrollo como China e India.

El eje de la acción mundial ha sido el Protocolo de Kyoto de 1997 de la Convención marco sobre Cambio Climático. Aunque recoge obligaciones nacionales de reducción de las emisiones de CO₂ y hasta la fecha ha sido ratificado y aprobado por más de 160 países, Estados Unidos no ésta entre ellos. [...] El error fatal del protocolo es que libra de la obligación de reducir sus emisiones a China e India. Y ambos son grandes emisores. La India no se encuentra en los puestos de cabeza, pero China está muy cerca de Estados Unidos. El senado estadounidense no podía aceptar esta excepción acordada a ambos países. [...] Pero, ¿por qué se libró a China y a India?

La respuesta se encuentra, como pasa a menudo, en confusiones en el análisis y maniobras políticas. Las emisiones actuales de China e India son importantes y van en aumento mientras que las emisiones del pasado corresponden sobre todo a los países ricos. El CO₂ acumulado procedente de la combustión de combustibles fósiles entre 1850 y 2004 muestra que el daño atribuible a estos dos países es inferior al 10%, mientras que a la UE, Rusia y Estados Unidos les corresponde casi el 70%.

Puesto que no eran prácticamente responsables del problema de "stock", es decir, del daño pasado, India y China lograron convencer de que tenían que ser eximidas de la obligación del

"flujo" (del daño actual) al menos de momento. Así pues, se resolvió el problema del stock endilgándole la solución al problema del flujo. Estas maniobras políticas hicieron de Kyoto un tratado invendible. Y seguirá siéndolo mientras no sea revisado para que recoja la distinción entre las obligaciones de flujo y las obligaciones de stock y, por lo tanto, la desvinculación de los países responsables del daño pasado de los que se están uniendo a sus filas con una venganza. ¿Cómo se puede lograr?

El problema del stock se puede solucionar adoptando la misma técnica que Estados Unidos ya ha empleado en casa para tratar los perjuicios pasados sufridos por el medio ambiente. [...] Se creó un fondo fiduciario (el Superfondo) [...] que se ocupa de la "limpieza" cuando no se puede identificar al responsable. Esta manera de tratar el daño pasado resulta lógica y puede sin lugar a dudas aplicarse al ámbito internacional. Los países ricos, que son los responsables de la práctica totalidad de las emisiones pasadas de CO₂ deberían aceptar el pago del perjuicio causado a un superfondo contra el calentamiento del planeta. [...] Puesto que "limpiar" no tiene sentido en el ámbito del cambio climático, estos fondos se emplearían por el contrario en financiar la investigación de toda una serie de tecnologías que emiten menos CO₂, como la energía solar y eólica, y para subvencionar la

instalación de tecnologías respetuosas con el medio ambiente en los países en desarrollo, incluidos China e India. Estos subsidios redundarán en beneficio de los países ricos que pagan el fondo, puesto que son sus empresas las que normalmente producen estas tecnologías. Así pues, además de que este superfondo sería aceptable para los países ricos porque refleja un principio que ya se emplea en la práctica, cabe esperar que las empresas lo apoyen.

Por otro lado, hay que gravar los flujos, al igual que en el principio de "el que contamina paga". [...] La eficiencia y la equidad exigen que el gravamen de cada país corresponda al total de sus emisiones de CO₂ anuales. China e India tendrán así una base imponible que refleje sus emisiones netas y la carga de Estados Unidos será considerablemente mayor que la de la práctica mayoría de los países restantes, ya que contamina más. Nuevamente, una parte de los fondos recaudados podría asignarse al superfondo mundial y ser empleados internacionalmente. El resto podría asignarse a proyectos nacionales con el mismo objetivo. [...]

Habrà diferencia [de opiniones] sobre cuánto debería gastarse en evitar el calentamiento del planeta. Sin embargo, las dificultades que plantea el diseño erróneo de Kyoto son gratuitas y pueden solucionarse. Es hora de corregirlas.

Fuente: Extracto del artículo de Jagdish Bhagwati, "A Global Warming Fund Could Succeed Where Kyoto Failed" Financial Times, 16 de agosto de 2006, pág. 9.

capítulo hemos explorado con mayor profundidad la lógica que preside estos acuerdos y además del comercio internacional, también hemos analizado los otros ámbitos, como las condiciones laborales y medioambientales, tratados en ellos.

La necesidad de estos acuerdos internacionales ha sido el primer punto analizado. Los países tienen grandes tentaciones de utilizar los aranceles en su propio beneficio o de no aprobar regulaciones medioambientales, como ocurre cuando el país no tiene que asumir los costes de sus propios agentes

contaminantes mundiales. En estas situaciones, cada país tiene un incentivo para imponer aranceles o para no regular, pero si todos los países actúan así, todos salen perjudicados. El resultado final será unos aranceles altos o una contaminación elevada para todos y los países están abocados a este desenlace porque se encuentran en un juego similar al “dilema del prisionero” en el que el único equilibrio de Nash hace que cada parte actúe de la manera que parece ser la correcta desde su punto de vista individual, pero que provoca un mal resultado colectivo (por ejemplo imponer aranceles o contaminar). Los acuerdos internacionales evitan estos malos equilibrios y pueden lograr un resultado de libre comercio o de menor contaminación.

El segundo punto que hemos tratado analiza si los avances *parciales* hacia un uso total de los mercados (como el libre comercio total) pueden desembocar también en malos resultados. Vimos que esto era posible en el caso de los acuerdos comerciales regionales, también llamados acuerdos regionales preferenciales, si la desviación de comercio que provocaban era superior a la creación de comercio. Puesto que estos acuerdos eliminan los aranceles únicamente para sus miembros pero los mantienen sobre las importaciones de los países no miembros, son sólo un avance parcial hacia el libre comercio mundial. La situación de los países fuera del acuerdo empeora al ser excluidos. También hemos demostrado que existe la posibilidad de que empeore la situación de sus miembros, al excluir de estos acuerdos a los productores más eficientes.

La sobreexplotación de los recursos es otro de los casos en el que un avance parcial hacia el libre comercio puede empeorar la situación de los países. Hemos argumentado que en ausencia de derechos de propiedad sobre un recurso agotable como la pesca, la apertura de los países al libre comercio puede provocar una explotación aún mayor, hasta el punto de la práctica extinción o de la extinción total. Este resultado empeora la situación, al menos del país exportador. Así pues, *en ausencia de derechos de propiedad bien definidos*, el libre comercio puede provocar pérdidas. Los economistas interpretan esta situación como la apertura de un mercado (es decir, la instauración del libre comercio entre países) sin que el mercado de dicho recurso funcione correctamente (esto es, que no haya derechos de propiedad). Desde este punto de vista, la sobreexplotación de un recurso no renovable es semejante a la desviación de comercio provocada por un acuerdo regional, puesto que el acuerdo comercial también abre un mercado (esto es, hay libre comercio entre los países miembros) sin desembocar en libre comercio mundial (pues siguen existiendo aranceles sobre los países no miembros). Tanto la sobreexplotación como la desviación de comercio son malos resultados que se producen en situaciones en las que los mercados no funcionan bien.

Por último, hemos argumentado la importancia de las iniciativas de consumidores, sindicatos y empresas por mejorar las condiciones laborales y medioambientales. Dichas iniciativas, incluidas las manifestaciones durante la conferencia de la OMC, han marcado una diferencia en los dicámenes de la OMC que atañen a cuestiones medioambientales. Aunque los grupos de defensa del medio ambiente han perdido algunas batallas frente a la OMC, ciertos observadores sostienen que han ganado la guerra. Cabe esperar también que estas iniciativas logren modificar las condiciones laborales de los trabajadores y las medidas de protección del medio ambiente aplicadas por las empresas.

PUNTOS BÁSICOS

1. Existen dos tipos principales de acuerdos de libre comercio: los acuerdos multilaterales y los acuerdos regionales. Los primeros se negocian entre un gran grupo de países (como la OMC) con el fin de reducir los obstáculos al comercio, mientras que los segundos reúnen, a menudo en función de criterios geográficos, a un grupo menor de países.
2. En competencia perfecta, podemos analizar los beneficios de los acuerdos multilaterales a partir del equilibrio de Nash de un juego entre dos países en el que cada uno de ellos tiene que decidir si impone o no un arancel. El único equilibrio de Nash existente es aquel donde ambos países imponen aranceles contra los productos del otro, lo que es un ejemplo del “dilema del prisionero”. Al obligarse mediante un acuerdo a eliminar los aranceles, ambos países ganan, ya que se eliminan las pérdidas de eficiencia provocadas por los aranceles.
3. Los acuerdos comerciales regionales también se conocen por el nombre de acuerdos comerciales preferenciales, pues otorgan un tratamiento preferencial (es decir, de libre comercio) a los países firmantes pero mantienen los aranceles para los restantes países. Existen dos tipos de acuerdos comerciales regionales: las áreas de libre comercio (como el NAFTA) y las uniones aduaneras (como la UE).
4. Las pérdidas y ganancias del bienestar que surgen de estos acuerdos regionales son más complejas que las de los acuerdos multilaterales, pues sólo los países firmantes del acuerdo gozan de la eliminación de los aranceles, mientras que los restantes siguen soportándolos. En un área de libre comercio, los países que la conforman conservan sus propios aranceles de cara a terceros países. En la unión aduanera, los países que la conforman acuerdan imponer idénticos aranceles a todos los países fuera de la unión.
5. Existe creación de comercio cuando un país miembro de un acuerdo regional importa desde otro país miembro un producto que anteriormente producía él mismo. En este caso, se produce una ganancia en el bienestar del país exportador y del país importador.
6. Existe desviación de comercio cuando un país miembro importa desde otro país miembro un producto que anteriormente importaba desde un país ajeno al nuevo acuerdo regional. Esta desviación provoca pérdidas en el bienestar del antiguo exportador y existe la posibilidad de que también provoque pérdidas en el país importador y en el conjunto de la nueva región comercial.
7. Las normas laborales atañen a todas las cuestiones que afectan directamente a los trabajadores, como la salud y la seguridad en el trabajo, el trabajo infantil, el salario mínimo, el derecho a sindicarse, etc. En los acuerdos comerciales se incluye en ocasiones la aplicación de ciertas normas laborales y ésta es una cuestión en la que tanto consumidores como sindicatos demandan que se tomen medidas.
8. La OMC no interviene de forma directa en las cuestiones medioambientales, pero éstas pueden surgir cuando se solicita a la OMC que emita un dictamen sobre un asunto concreto. El análisis de estos casos revela que, en los que a sus dictámenes se refiere, la OMC se ha vuelto más sensible a las cuestiones medioambientales.
9. Se requieren acuerdos internacionales sobre el medio ambiente por los mismos motivos que se necesitan acuerdos sobre los aranceles: a fin de evitar resultados del tipo del “dilema del prisionero”, que perjudican a todos los países. El Protocolo de Kyoto será más eficaz cuando todos los países, incluidos China, India y Estados Unidos, acepten adherirse a él.

CONCEPTOS BÁSICOS

ganancia en la relación de intercambio, pág. 392	acuerdos comerciales preferenciales, pág. 398	salario digno, pág. 411
acuerdo multilateral, pág. 393	área de libre comercio, pág. 398	acuerdos medioambientales multilaterales, pág. 412
acuerdos comerciales regionales, pág. 393	unión aduanera, pág. 398	tragedia de la propiedad común, pág. 419
cláusula de nación más favorecida, pág. 394	normas de origen, pág. 399	propiedad común, pág. 419
dilema del prisionero, pág. 397	creación de comercio, pág. 399	Protocolo de Kyoto, pág. 425
	desviación de comercio, pág. 400	

PROBLEMAS

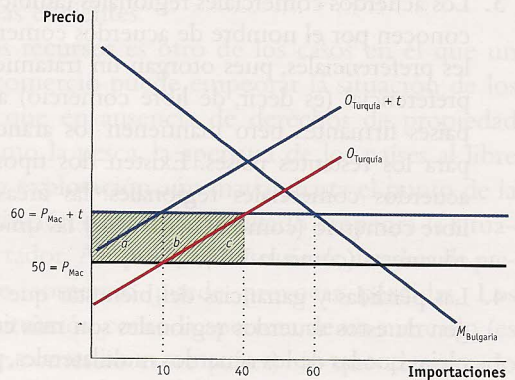
- ¿En qué se diferencian un área de libre comercio y una unión aduanera? Indique varios ejemplos de una y otra.
 - ¿Por qué ciertos economistas prefieren los acuerdos comerciales multilaterales a los acuerdos comerciales regionales?
- En la figura 11-2 se representa un juego de aranceles entre países grandes.
 - Represente la matriz de pagos de un juego entre un país grande y un país pequeño.
 - ¿Cuál es el equilibrio o equilibrios de Nash suponiendo que el país grande aplica un arancel óptimo?
 - A partir de su respuesta al apartado b, ¿cuál cree que es el papel que desempeña la OMC en una situación como ésta?
- Considere la siguiente variante de la tabla 11-1 para el mercado estadounidense de los semiconductores.

	ARANCEL ESTADOUNIDENSE		
	0%	10%	20%
Procedentes del Canadá antes del NAFTA	50	<i>W</i>	60
Procedentes de Asia, antes del NAFTA	42	<i>X</i>	<i>Y</i>
Procedentes del Canadá tras el NAFTA	50	<i>Z</i>	<i>Z</i>
Procedentes de Asia, tras el NAFTA	45	<i>X</i>	<i>Y</i>
Procedentes de Estados Unidos	47	47	47

- Complete los valores de *W*, *X*, *Y* y *Z*.
- Suponga que antes del NAFTA Estados Unidos imponía un arancel del 20% a la importación de semiconductores. ¿Cuál era el país proveedor de Estados Unidos? ¿Era el productor más eficiente?
- Tras el NAFTA, ¿cuál es el país proveedor de Estados Unidos? ¿El NAFTA ha provocado creación de comercio o desviación de comercio? Justifique su respuesta.
- Suponga que antes del NAFTA Estados Unidos imponía un arancel del 10% a la importación de semiconductores. Responda de nuevo a los apartados b y c.
- Junto a los supuestos del apartado d, considere el efecto de un aumento en Canadá de la inversión en alta tecnología a conse-

cuencia del NAFTA, de manera que las empresas canadienses desarrollan una mejor tecnología. En consecuencia, *tres años después de la firma del NAFTA*, las empresas canadienses comienzan a exportar sus productos a Estados Unidos a 46 dólares. ¿Qué ocurre con el patrón comercial estadounidense tres años después del NAFTA? A consecuencia del NAFTA, ¿se produce creación de comercio o desviación de comercio? Justifique su respuesta.

- Suponga que Turquía y Macedonia son posibles socios comerciales de Bulgaria. Este último es un país miembro de la UE, pero los otros dos no lo son. Suponga que el precio de importación de Macedonia (P_{Mac}) es 50 euros por unidad con libre comercio y que está sujeto a un arancel del 20%. A partir del siguiente gráfico responda a las preguntas.



- ¿Cuánto importa Bulgaria de cada socio comercial? ¿Cuál es el precio de importación? Calcule los ingresos arancelarios.
 - Suponga que Turquía se adhiere a la UE, de la que Bulgaria ya es miembro. ¿Cuál sería el precio de importación en dicho caso? ¿Seguirá Bulgaria importando productos desde ambos países? Justifique su respuesta.
 - A partir de su respuesta al apartado b, ¿cuál es el efecto de la adhesión de Turquía a la UE sobre el bienestar de Bulgaria?
 - ¿Cuál es el efecto de esta adhesión para Turquía y Macedonia?
- Represente de nuevo el gráfico de la desviación de comercio (figura 11-3) de manera que la curva O'_{Mex} corte a la curva M_{US} en un punto situado entre los puntos *A* y *D*.

- a. Cuando Estados Unidos y México firman el NAFTA, ¿quién provee de piezas de automoción a Estados Unidos? ¿Importa Estados Unidos una cantidad mayor de piezas de automoción tras el NAFTA, es decir, existe creación de comercio?
 - b. ¿Cómo varía la recaudación de aranceles tras el NAFTA?
 - c. ¿Mejora la situación de Estados Unidos tras la firma del NAFTA?
6. A partir de la encuesta de la tabla 11-2 en relación con las actitudes de los consumidores con respecto a las condiciones laborales.

- a. Responda usted mismo y cinco amigos suyos a las preguntas de la encuesta.
- b. Saque el promedio de los resultados y compárelos con los de la tabla 11-2. ¿Existen diferencias de importancia entre las respuestas de su grupo y las de la tabla 11-2?
- c. Las respuestas de su grupo, ¿muestran las siguientes características?
 - 1. Muchos individuos están dispuestos a pagar un pequeño importe por garantizar unas buenas condiciones laborales (o simplemente elegirán otro producto alternativo con el mismo precio) aunque son relativamente pocos los que están dispuestos a pagar mucho.
 - 2. El descuento que los individuos tienen que recibir por comprar una camiseta fabricada en unas malas condiciones laborales es mayor al sobreprecio que están dispuestos a pagar por una camiseta fabricada en unas buenas condiciones laborales.

Explique si estas características se cumplen en el caso de sus amigos o no.

7. A partir de la tabla 11-3, explique por qué los grupos de defensa del medio ambiente “han perdido la batalla pero ganado la guerra” en relación con la OMC. Mencione casos concretos de la OMC en su respuesta.
8. Responda a partir de las siguientes variaciones de la matriz de pagos del juego medioambiental de la figura 11-6. Como verá, en este problema al bienestar de nuestro país y del país extranjero se le asigna un valor numérico.
- a. En primer lugar, considere el caso de contaminación mundial en el que los poderes

públicos valoran más los beneficios de los productores que el bienestar de los consumidores (esto es así porque una parte de los costes de los consumidores son soportados por el otro país). ¿Por qué diría que en la siguiente matriz de pagos el gobierno valora más a los productores que a los consumidores? ¿Cuál es el equilibrio de Nash del juego medioambiental? ¿Es un dilema del prisionero? Justifique brevemente su respuesta.

		País extranjero	
		Regula	No Regula
Nuestro país	Regula	70, 70	50, 70
	No Regula	70, 50	50, 50

- b. A continuación, considere un caso de contaminación local en el que al calcular el bienestar del país, el gobierno valora más el bienestar de los consumidores que los beneficios de las empresas. ¿Por qué diría que en la siguiente matriz de pagos el gobierno valora más a los consumidores que a los productores? ¿Cuál es el equilibrio de Nash de este juego medioambiental? ¿Es un dilema del prisionero? Justifique brevemente su respuesta.

		País extranjero	
		Regula	No Regula
Nuestro país	Regula	70, 70	50, 70
	No Regula	70, 50	50, 50

Cuestiones de la vida real: Las siguientes cuestiones le piden que reflexione sobre una situación real que atañe a los acuerdos comerciales internacionales, traten de comercio, trabajo o medio ambiente. En cada pregunta, se le pide que adopte una posición a favor o en contra. Estas situaciones se han tomado de artículos de prensa recientes,

que aparecen en el manual del profesor. Puede encontrar dichos artículos en la web y también usar toda información de relevancia que encuentre en este texto. Su profesor puede pedirle que responda individualmente, en parejas o en grupos que presenten su análisis al resto de la clase.

9. En la conferencia de la OMC en Hong Kong, se planteó la propuesta de que los bienes agrícolas exportados desde los países menos desarrollados a los demás miembros de la OMC estuvieran exentos de aranceles. El problema de esta medida es que existe la posibilidad de que desvíe comercio de otros países en desarrollo que no forman parte del grupo de los menos desarrollados. El artículo “The Problem with Preferences for the Least-Develop Countries” describe esta situación.

Responda a la siguiente pregunta: ¿Está a favor o en contra de la propuesta de eliminar totalmente los aranceles de los bienes agrícolas exportados por los países menos desarrollados a los demás miembros de la OMC?

10. En el marco de las negociaciones comerciales en curso en Estados Unidos y la renovación de la potestad de negociación rápida para el presidente Bush, varios miembros del congreso estadounidense han propuesto que toda negociación comercial futura sea acompañada de un “gran acuerdo” sobre derechos laborales.

El problema de esta iniciativa es que las prácticas laborales estadounidenses actuales en ocasiones son contrarias a las directrices de la Organización Internacional del Trabajo, lo

que sin duda alguna provocaría las críticas de la OIT contra Estados Unidos e incluso la posibilidad de que le impusiera sanciones. En el artículo “Why a Grand Deal on Labour Could End Trade Talks” se analiza esta cuestión y se defiende que este “gran acuerdo” sería un error para Estados Unidos. Puede encontrar el texto completo de este artículo en <http://www.iie.com/publications/opeds/oped.cfm?ResearchID=716>

Responda a la siguiente pregunta: ¿Está usted a favor o en contra de la propuesta estadounidense de buscar un “gran acuerdo” en lo que respecta a normas laborales, de manera que este país modifique sus propias leyes para adecuarlas a las directrices de la OIT?

11. En marzo de 2007, varios restaurantes de San Francisco y sus alrededores anunciaron que dejarían de servir agua embotellada a sus clientes con el fin de eliminar los costes medioambientales vinculados a su transporte. Véase el artículo “Bottled Water Backlash”. Para reemplazarlas, instalarían en sus establecimientos equipos de filtrado para poder servir el agua del grifo. Aunque con estas medidas se proponen ser más respetuosos con el medio ambiente, éstas afectarán a las empresas y países que venden el agua embotellada. Uno de estos países son las islas Fiji, donde este producto representa una buena parte de sus ingresos de exportación.

Responda a la siguiente pregunta: ¿Está a favor o en contra de la decisión tomada por los restaurantes de San Francisco?