

## NOTAS CRITICAS

### LAUNCHING NEW GLOBE TRADE TALKS: AN ACTION AGENDA

**J. J. Schott (Editor)**

Institute for International Economics,  
1998. 214 páginas. Washington, DC



Las publicaciones del *Institute for International Economics* suelen caracterizarse por su alto nivel técnico y su oportunidad en el tiempo. No en balde sus trabajos de investigación se realizan por profesionales del mayor prestigio (Cline, Williamson, Hufbauer y un etcétera no demasiado amplio) y suelen responder o anticipar acontecimientos que

afectan a la economía internacional. Quizá —y ello es explicable— presenten un sesgo de apología de posiciones norteamericanas. En todo caso, el seguimiento de los títulos elaborados, y en proceso de elaboración, por el Instituto, sitúa a quienes se preocupan por las cuestiones que se engloban bajo la denominación amplia de economía internacional en condiciones muy favorables de información.

En el nuevo texto que comentamos se dan esas características. Se trata de un volumen que recoge las ponencias presentadas por un grupo de muy conocidos autores a una conferencia celebrada, en abril de 1998, con el propósito de analizar el futuro del sistema comercial mundial y, especialmente, con ocasión de la celebración de la Conferencia Ministerial de la OMC de noviembre de 1999, denominada primeramente por el comisario europeo Brittan —con calificativo luego extendido— como «Ronda del Milenio». El libro, tras un capítulo introductorio a cargo del editor, se divide en tres grandes partes que se refieren, respectivamente, al entorno económico en que tendría lugar la ronda, a algunos de los temas que hoy tienen su marco en la OMC y cuya ampliación se estudia y, por último, a temas que requerirán de la OMC la ampliación del marco creado en la ronda Uruguay y en los años inmediatamente posteriores. Cierran el volumen dos declaraciones de importancia: las del anterior Director General de la OMC y las del representante estadounidense para Cuestiones Comerciales.

En el capítulo introductorio, J. J. Schott plantea un interesante debate sobre la situación de la OMC tras sus primeros tres años de funcionamiento y las perspectivas de la nueva ronda. Desde el primer aspecto indica las principales diferencias entre el antiguo GATT y la institución creada en Marraquech. Tres rasgos bien conocidos los distinguen: a) por un lado, la OMC, en lo que se refiere a obligaciones, ha eliminado la posibilidad de lo que se denominó «GATT a la carta», al extender a todos sus miembros las responsabilidades derivadas de los acuerdos multilaterales; b) ha establecido un foro permanente de negociaciones, que se ha manifestado con éxito al conseguir algunos acuerdos posteriores al término de la reunión de Marraquech de 1994 (por ejemplo, en servicios financieros y productos de tecnología de la información), si bien en otros campos (compras públicas en el GATS, transporte marítimo) no se ha alcanzado. En todo caso, la existencia de un foro permanente de negociaciones contrasta con el sistema de las Rondas del GATT 1947; c) el examen del mecanismo de solución de diferencias pone de manifiesto aspectos muy positivos (el mayor número de casos y de países que hacen uso del mismo, el grado de cumplimiento) y otros que requieren análisis o decisiones para mejorar su eficacia y, sobre todo, su transparencia.

Schott se pregunta por las cuestiones que podrían abordarse en el orden del día de la reunión de 1994 y distingue cuatro grupos de cuestiones. Por un

lado, aquellos temas que ya tienen señalada fecha en los compromisos de Marrakech para su examen y ampliación (agricultura, servicios), y en segundo lugar, nuevos temas (inversiones, política de competencia, etcétera). Las cuestiones relacionadas con la mejora de las formas de colaboración de la OMC con otras organizaciones internacionales (FMI, OIT, etcétera) forman un tercer grupo. Recomienda, aquí, que el conjunto de temas sea lo más amplio posible a fin de que pueda registrarse un intercambio de concesiones entre países desarrollados y países en desarrollo. Finalmente, las cuestiones de la integración de los acuerdos regionales en el marco multilateral deben ser también objeto de análisis.

Pero, además, Schott se preocupa de una serie de temas institucionales. Por ejemplo, «víctima de su propio éxito», la OMC no ha ampliado su presupuesto ni sus medios técnicos y humanos, lo que plantea limitaciones en buen número de cuestiones. Critica las restricciones en las contribuciones de los Estados Unidos que pueden afectar negativamente el crecimiento de la OMC hacia nuevas áreas de interés especial para dicho país. Además, Schott propone, en este orden, un sistema que facilite la agilización de las negociaciones y la apertura de la OMC en un doble sentido: hacia una mayor transparencia en los trabajos, que permita una mejor valoración de la institución por parte de los agentes económicos y la extensión hacia áreas de bienes «no comercializables».

Tras este capítulo introductorio, que es algo más que el acostumbrado resumen de ponencias y datos sobre los ponentes, la primera parte del texto recoge tres trabajos consagrados al estudio de la globalización, de los aspectos monetarios y del regionalismo, a cargo de tres bien conocidos expertos: D. Rodrik, C. Fred Bergsten y L. Alan Winters, respectivamente. El estudio del primero se sitúa en la línea de su ensayo titulado «Has Globalization Gone Too Far?» del que podría decirse que constituye un resumen interesante y en el que los escritos del Keynes de las «Economic Consequences of the Peace» son frecuentemente recogidos.

Tras señalar que la cuestión de la globalización no es nueva (en su escrito citado de 1920 Keynes hacía alusión a la situación de la Inglaterra de fines del XIX destacando su elevado grado de internacionalización, al menos para algunos grupos sociales), Rodrik se pregunta si el grado de integración de los mercados ha aumentado en las décadas recientes y cuál es ese grado. Su respuesta es clara: mucho menos de lo que se piensa. Busca para ello una explicación que evite las simplificaciones habituales de la globalización de mercados que habría dejado al poder político sin capacidad para regular. Señala Rodrik dos líneas complementarias de análisis: por una parte, las fuentes potenciales de tensiones entre mercados globales y estabilidad social (la sustituibilidad de amplios sectores de población, la dotación de sistemas de seguros sociales y las tensiones con las

normas laborales internas); por otro lado, el análisis de los estudios basados en la teoría del comercio internacional y su influencia sobre los salarios. Rodrik señala que en toda discusión deben considerarse las influencias de la productividad y de la cooperación entre países.

Además, en sus propias palabras «nuestra equivocación más grande es la tendencia a olvidar que la integración económica global exige una infraestructura de apoyo popular y de legitimación para sobrevivir y tal legitimación no puede considerarse existente cuando faltan políticas sociales complementarias». Tampoco existiría un único modelo de capitalismo. Por ello, en lo que a nuestro tema se refiere, Rodrik señala la consecuencia de mejorar las necesarias acciones de los gobiernos por medio de cláusulas de salvaguardia (incorporadas al GATT y desarrolladas con un Acuerdo específico de la Ronda Uruguay).

De todos los trabajos incluidos en el volumen quizá sea el de Bergsten, relativo a temas monetarios, el que nos ha producido menor satisfacción. Ello se debe, en primer lugar, a que no toca ese viejo y complicado debate sobre la relación dinero-comercio en buena parte de sus actuales manifestaciones (la flotación «sucua» de los tipos de cambio como medio de apoyo a las exportaciones o de freno a las importaciones). Tampoco estudia las vías de una mejor cooperación OMC-FMI, precisamente cuando otros autores resucitan la vieja idea de fundir ambas organizaciones ni se preocupa de las inquietudes de los

países en desarrollo respecto a estos temas.

Bergsten realiza una exposición correcta de las circunstancias monetarias presentes en los años previos a la celebración de cada una de las tres últimas rondas del GATT (Kennedy, Tokyo y Uruguay) e indica que las «condiciones monetarias y macroeconómicas» desempeñaron en sus respectivos lanzamientos papeles esenciales. Por ello, se pregunta por los problemas de ese orden previsiblemente presentes en los años anteriores a la «ronda del milenio», indicando tres a su juicio: el déficit de Estados Unidos; el lanzamiento del euro, respecto al cual recuerda que la situación de la UE como grupo es de un superávit externo entre el 1 y 15 por 100 del PIB; y la crisis asiática. Todo ello, y de forma similar a los entornos registrados en experiencias previas, jugaría a favor de la celebración de un nuevo ejercicio.

Por último, L. Alan Winters examina en esta parte uno de los temas de amplio debate en los últimos años: el regionalismo, referido a la nueva ronda. En su estudio, el autor pasa revista a los argumentos más recientes a favor y en contra de las formas de uniones entre Estados con repercusión en las relaciones comerciales y, en consecuencia, susceptibles de integrar un punto de discusión en una ronda futura. Desde una perspectiva amplia, Winters apunta hacia cuestiones de índole general al preguntarse por las formas en que serán afectados en el futuro, como consecuencia de la extensión de la regionalización, la gestión económica, las formas de

regulación o la naturaleza de las instituciones. En lo que se refiere a la próxima ronda agrupa su estudio en tres órdenes: a) la oportunidad de la liberalización comercial; b) el impacto sobre los actuales mecanismos (artículo XXIV del GATT, ampliación del Acta de Marrakech); c) la forma en que pueden afectar a la técnica negociadora y, en especial, a las posiciones de los países negociadores.

En relación con la primera cuestión citada, el autor examina los principales temas planteados en la compleja relación regionalismo-multilateralismo. En resumen, si las actuales configuraciones de integración regional pueden significar una amenaza o no al sistema multilateral. En este orden, los principales puntos de discusión se centran en el poder negociador (mayor o menor) de las entidades resultantes de la integración, en los efectos hacia el interior de las mismas, en la mayor o menor eficacia de sus sistemas de solución de diferencias respecto al de la OMC, en el denominado «efecto dominó» o contagio de los acuerdos y en su mayor o menor estímulo hacia las negociaciones multilaterales.

El segundo grupo de temas se refiere a las deficiencias del mecanismo instituido en la OMC, manifestado en la ambigüedad de ciertos términos («una parte *substancial* del comercio» de los integrantes u «*otras regulaciones*») y plantea si una eventual negociación entre bloques integrados haría más rápidas las negociaciones multilaterales (considerando como posibilidad el que, en la medida en que los bloques sean

mayores, las dificultades para encontrar posiciones comunes se desplazarían a los mismos). Respecto al tercero, Winters plantea otras cuestiones globales: la identificación de áreas en que las uniones regionales hayan podido avanzar más rápidamente en la liberalización comercial y de aquellos sectores, o grupos de cuestiones, en que existen, o han existido, acuerdos regionales que han precedido a regulaciones multilaterales (¿cuáles presentarían posibilidades de ser traspuestas a la OMC?). Un tema adicional —y en cierta medida enigmático— cierra sus consideraciones: el mundo de APEC.

Winters se muestra partidario, tras sopesar argumentos y experiencias favorables y desfavorables, de un progreso en la vía multilateral. En nuestra opinión, tras demostrar su magnífica capacidad de condensar argumentos de actualidad, se echan de menos dos órdenes de referencia: el relativo a los nuevos acuerdos cubiertos por la OMC (y en concreto el Acuerdo de Servicios) y la descripción de la influencia que podrían tener otros proyectos de integraciones trascontinentales que, al menos en sus primeras manifestaciones, también buscan liberalizar el comercio.

El segundo bloque del libro se dirige al examen de cuatro cuestiones que han experimentado un tratamiento específico dentro o al lado de la Ronda Uruguay. Se encargan de ellos los cuatro especialistas de primera magnitud que indicamos a continuación: Josling (agricultura), Feketekuty (servicios); Uimonen (medio ambiente) y Maskus (propiedad

intelectual). Pasemos a presentar sus aportaciones.

Desde nuestro punto de vista, Josling es un importantísimo expositor de la actual literatura sobre economía agraria internacional y en este trabajo (más concentrado que su anterior *Agricultural Trade Policy: Completing the Reform*) vuelve a demostrarlo. Para ello utiliza una técnica de análisis comparativo de las situaciones previas a la Ronda Uruguay, de los resultados obtenidos en dicha Ronda y su aplicación en los años inmediatos (1994-1998), y de nuevas situaciones. A la luz de estos referentes cronológicos se examinan cinco grupos de cuestiones: a) los problemas relativos al comercio de productos agrícolas y, en tanto están relacionados con el mismo, de la producción de los mismos; b) las reformas que han experimentado, y siguen experimentando, en el sector agrícola los países en desarrollo; c) un tratamiento similar para los países industrializados; d) los temas agrícolas sometidos a debate en el sistema de solución de diferencias de la OMC (recordemos al respecto algunos tan señalados como el régimen de la UE sobre plátanos y la cuestión de las hormonas en la alimentación de ganado); y e) el papel de la agricultura en el desarrollo del sistema comercial internacional abierto.

Aunque posiblemente el trabajo de Josling (y algunos otros del volumen) podrían ocupar las extensiones habitualmente dedicadas en las reseñas de *Información Comercial Española* nos limitaremos a dejar constancia de los aspectos que más nos han llamado la

atención. Así, el autor valora los aspectos positivos de la Ronda Uruguay en el dominio agrícola (un primer paso hacia la liberalización del comercio en sus distintos impactos, según los países, en la arancelización de los sistemas de protección y los compromisos en materia de subvenciones así como el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias), pero reconociendo sus limitaciones en la rebaja de los niveles de protección. Los trabajos del Comité de Agricultura han puesto de relieve temas conflictivos en lo que se refiere a la administración de los contingentes arancelarios pactados en la Ronda. Otras cuestiones con impacto en la situación del comercio de productos agrícolas se registran como consecuencia de los sistemas de crédito a la exportación, de la reorganización de producciones, que en alguna medida se hacen globales y buscan una relación cuasi interindustrial, de la diferenciación de productos, del impacto de la biotecnología y de la mayor racionalidad en las consideraciones del sector frente a los «enfrentamientos emocionales» de décadas pasadas. Como consecuencia de todo ello, Josling piensa que ha de intensificarse la línea de liberalización emprendida con especial responsabilidad en ella por parte de Estados Unidos, Canadá, Unión Europea y Japón.

El nombre de G. Feketekuty está vinculado al comercio de servicios desde el comienzo de las negociaciones de este área en la OCDE a fines de los setenta. Su contribución al volumen manifiesta claramente su experiencia pero también su pragmatismo al enumerar de un modo muy sintético y apoyado en expe-

riencias reales tres bloques de temas: a) la mejora de los compromisos actuales incorporados al GATS; b) el fortalecimiento de las normas del GATS; c) la ampliación de tales normas. Forman parte del primero el aumento de los sectores incluidos en las listas nacionales de acceso a los mercados, la reducción del nivel de protección de los servicios (cuestiones a las que se refieren recientes trabajos de Sapir y Hoekman) y las negociaciones encaminadas a la reforma de las normas nacionales que supongan una restricción de la competencia. En el segundo, se incluye la reforma del artículo VI que se refiere a las distorsiones al comercio originadas también por normas nacionales, acuerdos sectoriales (entre los que se cuentan los relativos a transporte, servicios profesionales, comercio minorista, comercio electrónico y servicios financieros), y la conclusión de los trabajos sobre medidas de salvaguardia, subvenciones y compras públicas. El tercero —ampliación— abarca cuestiones relativas al trato nacional, a la cláusula de nación más favorecida y un tema complejo: la relación GATT-GATS, manifestada en aquellas transacciones que suponen a la vez servicios y mercancías.

P. Uimonen es un tratadista bien conocido, especializado en las complejas relaciones entre políticas comerciales y políticas medioambientales, en especial a través de las instituciones multilaterales que se consagran a ellas. Su *Environmental Issues in the New World Trading System*, en colaboración con J. Whalley, constituye un texto obligado de referencia sobre la materia. De ahí que no nos sorprendiera que, en un

repasso de temas previos a una ronda multilateral, su aportación en el dominio del medio ambiente estuviese presente con un título prometedor como «Los dilemas medioambientales de la OMC». No nos ha defraudado.

Uimonen pone de manifiesto, inicialmente, las razones económicas de las políticas medioambientales que «pueden ser complicadas por el hecho de que las externalidades medioambientales no respetan fronteras nacionales». De ahí que el desafío sea llegar a encontrar mecanismos que aseguren que «cada país iguale los costes marginales de la protección medioambiental con los beneficios marginales globales». Naturalmente surgen puntos de fricción entre los acuerdos multilaterales de protección del medioambiente y las normas del sistema comercial abierto<sup>1</sup>. En el estudio específico, Uimonen analiza, a la luz de situaciones que ponen al día su anterior trabajo citado, las normas del sistema OMC que pueden considerarse más directamente relacionadas con cuestiones medioambientales. Son las siguientes: i) las excepciones recogidas en el artículo XX del GATT a los principios generales de nación más favorecida y trato nacional (son las relativas a las medidas necesarias para proteger la salud y la seguridad y a las medidas relativas a la conservación de recursos agotables); ii) las aplicaciones de las mismas a casos con-

cretos del mecanismo de solución de diferencias (han tenido un eco especial los conocidos como el «atún-delfín», el «camarón-tortuga», y el tratamiento hormonal de las carnes destinadas a consumo, y otros); iii) las normas de los hoy Acuerdos sobre Normas Técnicas y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; iv) los trabajos del Comité de Comercio y Medio Ambiente, que se creó con ocasión de la reunión de abril de 1994 en Marraquech.

El autor realiza una amplia exposición de los debates que, especialmente en los Estados Unidos, provocaron las resoluciones de algunos de los contenciosos citados, destacando de nuevo el impacto psicológico que los temas medioambientales tienen en las opiniones públicas. Probablemente, puede asociarse a ello la creciente petición de una mayor transparencia en los trabajos de la OMC. Resalta también las diferencias de lenguaje entre los acuerdos citados. De forma sutil alude a la lentitud de los trabajos del Comité y Medio Ambiente (otras contribuciones del volumen como la del propio antiguo Director General del GATT se refiere a la necesidad de conseguir resultados) que tiene una parte de justificación en las diferentes posiciones de los países (en especial, y de nuevo, la antítesis de los países desarrollados y los países en vías de desarrollo).

Uimonen preconiza la inclusión del tema medioambiental en las próximas negociaciones, si bien dentro de unos objetivos relativamente modestos, como son la clarificación de las normas existentes en la OMC y, en especial, las de

los Acuerdos indicados o la creación de un mecanismo para la revisión y aprobación de los acuerdos internacionales medioambientales.

Una de las grandes novedades del sistema comercial internacional que configura la OMC es el Acuerdo Multilateral sobre Derechos de Propiedad Intelectual, conocido por sus siglas en castellano de ADPIC, en la jerga comercial internacional con un cierto humor se comparan sus iniciales en inglés —TRIPS— con las que se refieren a medioambiente —TREMS— y a inversiones —TRIMS—. En todo caso, el autor a quien el Instituto solicitó su aportación es ampliamente conocido en este área. K. E. Maskus, por sus trabajos individuales o compartidos, forma parte de un grupo de pensadores que suponen la vanguardia del estudio de los problemas comerciales y económicos de los Derechos de Propiedad Intelectual, en unas líneas de investigación que permitirán completar las importantísimas aportaciones de muy destacados juristas.

Su enfoque resulta ya familiar a estas alturas del libro. Tras un examen en profundidad de las principales aportaciones y problemas experimentados en los primeros años de funcionamiento del Acuerdo, se pasa revista a las posibles mejoras a introducir en el mismo, bien porque así lo exige el propio texto (la *built-in agenda*), bien por la presentación de nuevas situaciones. Las diferencias con otros trabajos se encuentran —lógicamente— en las diversas áreas. Maskus reconoce los logros del ADPIC (extensión de normas mínimas establecidas por

<sup>1</sup> Véase para una más amplia exposición el volumen *Economía y medio ambiente* (M. A. GALINDO y M. A. DIAZ MIER, ed. Biblioteca Nueva, 1999).

otros tratados relativos a la propiedad intelectual, ampliación del número de miembros y mecanismo de solución de conflictos).

Pero el Acuerdo y su aplicación también exigen una valoración de los problemas surgidos tras su puesta en marcha. Entre los temas que se han planteado, Maskus señala las negociaciones relativas a denominaciones geográficas, refiriéndose específicamente a un sistema multilateral de registro para los vinos, la obligación de revisar la patentabilidad de la biotecnología y los sistemas de protección de variedades de plantas. La aplicación del Acuerdo ha puesto de relieve una serie de cuestiones especialmente notables para algunos países en desarrollo (los productos farmacéuticos de la India). Para el autor deben ampliarse los análisis sobre las consecuencias económicas de los DPI (repercusiones sobre precios, inversiones, transferencia de tecnología, innovación) y también aspectos «nuevos» como son las políticas de competencia y las normas sociales.

Un tema de especial impacto es el relativo al comercio electrónico, cuyo creciente empleo internacional requeriría un reforzamiento de las leyes de protección de los autores, de las marcas y nombres comerciales, etcétera. Otras cuestiones con efectos sobre el comercio (las importaciones paralelas, por ejemplo), que exigen un tratamiento de otros aspectos, especialmente de la competencia, habrán de esperar a un tratamiento posterior, por encontrarse menos maduros.

El tercer bloque de cuestiones se refie-

re a temas «nuevos», por utilizar un criterio de clasificación conocido, aunque no se justifique plenamente, puesto que al respecto existen trabajos dentro del ámbito de la OMC en diversos grados de elaboración. También son tres conocidos autores los que se ocupan de ellos: E. M. Graham lo hace sobre comercio e inversiones; K. A. Elliott sobre normas laborales mínimas y J. D. Richardson sobre la tan citada relación política comercial-política de competencia. Pensamos que estos trabajos han sido elaborados con una cierta precaución, quizá debido a que se encuentran en la que comúnmente se conoce como etapa «preliminar». Ello se refleja en su extensión y también lo harán nuestros comentarios.

Graham, autor de *The Globalization of Business and the Multilateral Agreement on Investment* y trabajos sobre competencia internacional, se pregunta por las razones del fracaso de la negociación en la OCDE sobre un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), dedicando la mayor parte del trabajo a refutar los argumentos empleados en los Estados Unidos en contra de ese AMI. Por dos razones básicas —la necesidad de un acuerdo multilateral sobre inversiones y la conveniencia de un nuevo impulso— la OMC podía constituir el marco adecuado para su negociación.

K. A. Elliott, de quien conocíamos sus trabajos sobre sanciones comerciales, se preocupa de una cuestión compleja: los derechos laborales mínimos y el comercio. Aborda el tema desde una perspectiva descriptiva de los Conve-

nios de la Organización Internacional del Trabajo que constituyen los «derechos humanos fundamentales de los trabajadores (libertades de asociación y de negociación colectiva, de no discriminación en reuneraciones y empleo, de edad mínima y condenatorio del trabajo forzoso) cuyo grado de aceptación no es unánime. Piensa que los trabajos de la OMC, además de buscar una coordinación efectiva con la OIT, deberían dirigirse a una mayor precisión del artículo XX del GATT, hacia las zonas de procesado de exportaciones y a cuestiones relativas a derogaciones de las normas internacionales mínimas que puedan introducirse en las leyes nacionales. En nuestra opinión, en este trabajo ha realizado una faena de alíño, sin entrar en temas de enorme complejidad (los efectos de la competencia, las comparaciones de productividad, etcétera), quizá esperando un mayor desarrollo del tema, aún con el mérito de reconocer las deficiencias específicas de los Estados Unidos.

Por último, J. R. Richardson en una nota brevísima, que contrasta con las frecuentes alusiones que al tema han realizado otros autores del volumen, se preocupa de la política de competencia en la OMC. En buena medida su lectura exige la de un trabajo anterior, realizado junto a Graham (*Competition Policies for the Global Economies*). Sus conclusiones son claras: hay que empezar negociaciones multilaterales —y la OMC es el mejor foro para ello— aunque llevará un tiempo muy largo que lleguen a algún punto. Ciertamente el concepto de acceso al mercado que se

utiliza en las negociaciones comerciales tiene similitudes al de «contestabilidad» (el derecho a competir para ese acceso), pero serán necesarias mayores precisiones respecto a ese y otros muchos.

En resumen, se trata de un libro interesante, que abre un debate que nos gustaría encontrar en ámbitos geográficos más cercanos al nuestro. Con diferencias en la intensidad con que los temas han sido tratados y también, en nuestra opinión, con excesivas remisiones a obras anteriores más amplias de los autores (piénsese, por ejemplo, que el libro de Graham sobre competencia global tiene 616 páginas y su aportación a esta obra apenas diez) estos trabajos marcan una importante contribución para hacer más eficaces episodios futuros del sistema comercial internacional. Los llamamientos a una mayor transparencia en el funcionamiento del mismo, a una valoración más plena de los años transcurridos y a la necesidad de reforzar el marco pactado en Marrakech compensan sobradamente algunas deficiencias (no hay, salvo excepciones, evaluaciones de la situación de los países en vías de desarrollo y de los países extra sistema). Aunque sea un volumen que ha de tener un impacto a corto plazo no deja de ser lectura y meditación recomendables en las circunstancias precisas de su título.

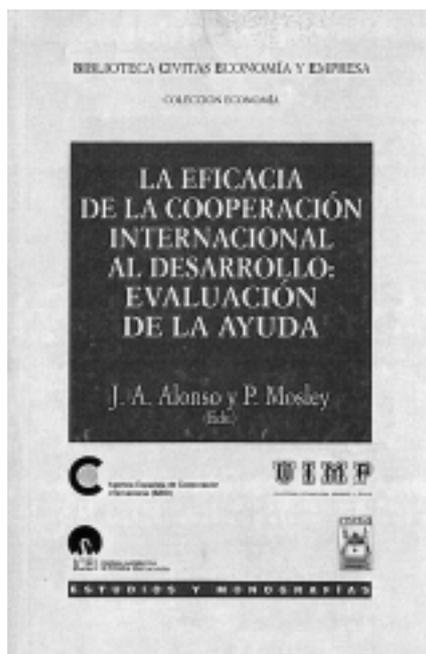
**Miguel Angel Díaz Mier**  
Universidad de Alcalá

**Antonio M. Avila Alvarez**  
Universidad Autónoma de Madrid

## LA EFICACIA DE LA COOPERACION INTERNACIONAL AL DESARROLLO: EVALUACION DE LA AYUDA

**José Antonio Alonso y Paul Mosley (Editores)**

Biblioteca Civitas Economía y Empresa. Colección Economía (1999)



Los sistemas y agentes que operan en el mundo de la cooperación al desarrollo se encuentran en los últimos años ante la necesidad de renovar sus marcos de actuación, el contenido de sus acciones e incluso de revisar la justificación de buena parte de sus actividades en el marco de la, hasta ahora excesivamente genérica, bolsa de la ayuda al desarrollo. Pues bien, uno de los aspectos que debe conducir este camino de *reformulación* —que más

bien debe profundizar en aquellas acciones que han venido siendo exitosas, evitar aquéllas de efectos perversos y buscar nuevos caminos fértiles para los pueblos pobres de los países del Sur— es, sin duda, el estudio y una renovada atención a aquellas cuestiones relacionadas con la eficacia de la ayuda. Eficacia no medida estrictamente en términos económicos, de coste beneficio, sino incorporando múltiples dimensiones. El presente libro constituye una puesta en común del análisis académico más reciente en la materia, agrupando aportaciones de diferentes autores que se reunieron en un curso de verano de la Universidad Menéndez y Pelayo en julio de 1998. Sin embargo, el presente libro no contiene las ponencias entonces presentadas —sí es así en algún caso— sino artículos más detallados y actualizados en el año 1999.

Es, por tanto, un libro que permitirá conocer un análisis puesto al día sobre la crucial cuestión de la eficacia de la cooperación para el desarrollo, en el que se realiza también una presentación del sistema español de la evaluación de la ayuda. Posiblemente el lector pueda echar en falta una mayor atención a la eficacia de la ayuda ejecutada por el sector privado, carencia posiblemente explicable por la ausencia de una cultura de rendición de cuentas en la materia. Sí encontramos referencias suficientes a la evaluación de la ayuda efectuada por las ONG. La presencia de la eficacia de la ayuda multilateral —la ejecutada por las instituciones internacionales, principalmen-

te el FMI y el BM— aparece en algunas partes del texto, aunque el mismo se centra en el impacto de la ayuda considerada como un «todo agregado» que suma las acciones de agencias donantes, instituciones internacionales y otros actores.

El libro se divide en dos partes, y cada una de ellas consta de varios artículos. La primera trata asuntos relacionados con el sistema internacional de ayuda al desarrollo y al análisis de la eficacia de las políticas globales de ayuda a los agentes internacionales. La segunda parte se centra en el análisis de la eficacia de la ayuda española, tanto gubernamental como no gubernamental.

El primer artículo, obra del profesor de la *University of Reading*, Paul Mosley, se refiere a los diferentes métodos de evaluación existentes que sirven como herramientas para el amplio y variado rango de operaciones que conforman la ayuda al desarrollo. El autor señala que toda evaluación ha de responder a tres preguntas clave: ¿cuál es la diferencia entre la situación antes y después del proyecto ejecutado? ¿Qué grupos sociales ganaron y cuáles perdieron con la aplicación del proyecto? ¿A través de qué mecanismo causal se materializaron los beneficios y los costes? En el intento de contestar a estas preguntas, existen diferentes enfoques aplicables, en resumen, aquellos «enfoques rigurosos» (cuantitativos) y aquéllos otros más bien «subjettivos» (que tratan de comprender resultados difícilmente cuantificables). Ambos son necesarios y compatibles: la mera medición de la tasa de

retorno de un proyecto no es suficiente para identificar los diversos efectos sociales que haya podido generar. El autor revisa el uso de diferentes métodos de evaluación para estudios sectoriales: préstamos para las políticas de ajuste, desarrollo institucional y asistencia técnica, medio ambiente, cambio técnico en la agricultura, microfinanzas y salud. Concluye Mosley apuntando la bondad, en la mayor parte de los casos, de la aplicación de *técnicas híbridas*, que incorporen análisis cuantitativos y otros de naturaleza variada, difícilmente cuantificables, que estudien las interrelaciones y las causalidades cruzadas que existen normalmente en muchas intervenciones de la cooperación para el desarrollo.

El segundo artículo es obra del catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid, José Antonio Alonso. Comienza el autor por el análisis de «la profunda crisis» en que considera sumido el sistema internacional de ayuda al desarrollo, algo que prueban las cifras —una caída sostenida de la ayuda hasta un promedio del 0,22 por 100 del PIB— y que se explica también por el cuestionamiento de su eficacia. Se repasan las distintas etapas y consideraciones críticas que se han emitido sobre la ayuda al desarrollo en las cuatro últimas décadas, en las que existen períodos y autores para los que la consideración del impacto positivo de la ayuda está fuera de duda y otros para los que caben críticas de profundo calado. Sin embargo, señala Alonso que ninguna de las dos posiciones extremas han podido respaldar con

pruebas empíricas sus afirmaciones. Alonso repasa las primeras mediciones del impacto de la ayuda en términos macroeconómicos. Pasa, a continuación, a la parte más innovadora del artículo: un análisis crítico de la propuesta de selectividad en la asignación de ayuda propuesta por el Banco Mundial en su documento *Assessing aid*. La recomendación principal de dicho documento es condicionar la concesión de ayudas a la puesta en marcha, en el país receptor de ayuda, de lo que se identifica por la institución como «un marco adecuado de políticas». Cuestiona el autor la existencia de un único «marco adecuado de políticas», así como el planteamiento defendido en el documento, contradictorio con las conclusiones de otros estudios sólidos de que la ayuda tan sólo es eficaz en ese mencionado contexto de políticas. Según Alonso el *Assessing Aid* extrae sus conclusiones de la observación de correlaciones, sin aclarar los mecanismos causales existentes, es decir, sin explicar el porqué, la vinculación entre ese marco de políticas y la mayor eficacia en el empleo de la ayuda defendida. Concluye que, basándose en asunciones empíricamente poco fundadas, no es razonable prescribir un mecanismo de selección de receptores de ayuda, cuando diferentes estudios recientes llegan a una conclusión común: «la ayuda influye positivamente en el crecimiento, aun cuando no se contemple su interacción con las políticas aplicadas». Y subraya que los donantes suelen buscar la explicación a la ineficacia de la ayuda tan sólo en vicios de los países receptores,

dando por cierta una distribución de responsabilidades tan asimétrica que «resulta altamente sospechosa y creo que un tanto extraviada». Por ello, señala, es preciso mejorar la calidad y la estrategia de las agencias donantes. Termina el artículo repasando los estudios más recientes acerca de la eficacia de la ayuda, que indican claramente una mejoría en el impacto de dichas políticas y en su eficacia global en los años más recientes.

El tercer artículo, firmado por el profesor Howard White del *Institute of Development Studies, University of Sussex* es tal vez el más amplio en el alcance de su análisis y su intención propositiva. El autor comienza por exponer los objetivos habituales de las políticas de ayuda —es decir, aquéllos que los donantes explicitan— y los compara con aquéllos que una lectura *a posteriori* de las cifras y orientaciones indican, apareciendo numerosas contradicciones. Entrando a fondo en el debate abierto acerca de la eficacia de la ayuda, el autor analiza el impacto de la misma en una serie de áreas temáticas: el crecimiento económico, la pobreza, la igualdad entre hombres y mujeres, el medio ambiente y la gobernabilidad. Concluye que el impacto potencial y real sobre todos estos asuntos se encuentra bastante distanciado, señalando como principal razón la ausencia de una voluntad decidida de tratar los problemas que se aluden; así, por ejemplo, la reducción de la pobreza no se produce en la magnitud que cabría esperar porque ni la orientación estratégica de los donantes, ni el volumen de

la ayuda para esos fines es suficiente para que el impacto esperado pueda producirse. A continuación, enumera y expone cuáles parecen ser las principales áreas de atención futura para la ayuda al desarrollo desde la perspectiva de los donantes (mayor selectividad, asociación creciente con los países receptores...), y desde la de los países en desarrollo (mayor discrecionalidad en la disposición y destino de los recursos y una asociación verdadera con los donantes, entendida como un diálogo entre iguales). La última parte del artículo es, tal vez, la más sugerente, y en ella el profesor White plantea algunas propuestas de reforma para mejorar, en el futuro, la eficacia de la ayuda, para lo que, en primer lugar, recomienda que la misma tenga «un enfoque más sólido en sus objetivos de desarrollo». Entre las acciones inmediatas que propone se encuentran diseñar programas de ayuda destinados a maximizar su impacto sobre los pobres, dirigir una mayor proporción de la ayuda a los países más pobres, poner fin a la ayuda ligada, condonar la deuda de los países de ingreso bajo manteniendo o incrementando los flujos de ayuda hacia ellos y reducir sustancialmente gastos protocolarios asociados a grandes conferencias o dietas de consultores. Entre las reformas de más largo plazo, propone la transformación del Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE) en una organización con presencia, como asociados, de los receptores de ayuda, canalizar buena parte de la ayuda por medio de los presupuestos públicos, promover la cooperación regional, dis-

tribuir de forma transparente y pactada la ayuda y priorizar aquella ayuda más directamente dirigida a la reducción de la pobreza.

Kees Biekart, investigador del *Transnational Institute*, presenta el artículo con un objeto de estudio más específico y, a la vez complejo, de recopilación. Se centra en el apoyo de las ONG a las llamadas estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil y en la eficacia de las mismas. El autor presenta un modelo de funcionamiento de las llamadas cadenas privadas de la ayuda, en el que tanto las ONG de países del Norte como sus contrapartes de países en desarrollo se encuentran vinculadas con gobiernos del Norte y del Sur y las llamadas organizaciones de base. Presenta dos enfoques de promoción del papel de la sociedad civil: el *neoliberal*, que persigue apoyar a entidades que sustituyan una decreciente labor del Estado, y el enfoque *incluyente*, que persigue la mejora de la democracia incluyendo a los sectores más vulnerables en el seno de la sociedad civil. El autor señala algunas de las principales dificultades en la clarificación de la ayuda privada y repasa los indicadores idóneos para esta tarea. Alude a la brecha existente entre la descripción inmediata de los efectos de acciones o proyectos concretos y su efecto de transformación en el proceso de desarrollo, asunto frecuentemente citado pero rara vez estudiado a fondo. Concluye que un enfoque integral es el mejor para generar información útil en las evaluaciones y que esa utilidad mejorará sensiblemente con la aplicación de metodologías participativas. Formula, para terminar, que «la eva-

luación debe centrarse en el impacto que ejercen las intervenciones de la ayuda privada sobre la capacidad organizativa de los receptores clave en la sociedad civil, así como los logros de estos últimos a la hora de articular y canalizar demandas desde la sociedad civil hacia la esfera de la sociedad política, a favor de una profundización democrática.

El último artículo del bloque dedicado al sistema internacional de ayuda es el firmado por Roger Riddell, investigador del *Overseas Developmente Institute*, que trata sobre la evaluación de las intervenciones de desarrollo de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). Subraya el autor la distancia entre la ejecución de evaluaciones y la determinación del impacto a medio plazo de las acciones, proyectos y programas de dichas instituciones. Indica que existen dificultades de peso para la evaluación de la ayuda ejecutada por las ONGD: un cierto desinterés por una tarea considerada un lujo en algunos casos, la dificultad de utilizar las conclusiones de evaluaciones realizadas en otras situaciones o contextos por la heterogeneidad de los proyectos emprendidos por las organizaciones, o el entender la evaluación como un ejercicio que pretende controlar y cuestionar la legitimidad de las acciones. Una cuestión del máximo interés es el posible efecto perverso que sobre las acciones de las ONGD produciría una creciente financiación sólo en función del impacto cuantificable e inmediato obtenido. Esto llevaría a un alejamiento de las iniciativas más arriesgadas e innovadoras o al trabajo

con los segmentos más pobres, para centrarse en proyectos que ofrezcan una mayor «garantía de éxito». Se podría de ese modo, promover acciones de las organizaciones «más sumisas» en detrimento de aquellas «más arriesgadas» con el argumento de la eficacia y perdiendo, así, la esencia principal del trabajo de dichas organizaciones. El autor concluye con un repaso de las diferentes metodologías utilizadas por las ONG para sus estudios de evaluación, tanto a requerimiento de las entidades financiadoras (las más de las veces) como por iniciativa propia. Asumiendo que la evaluación de las acciones de las ONG está en sus inicios, recomienda a las agencias donantes destinar recursos a asentar metodologías para ello y no a promover el variado rango de estudios que hoy se llevan a cabo, en ocasiones sin extraerles una utilidad demasiado clara.

La segunda parte del libro, necesariamente más breve, comienza con la presentación a cargo de Francisco Montalbán, hasta hace pocos meses director de la unidad responsable de la evaluación de la cooperación para el desarrollo española, que presenta los principales objetivos que persigue la *recién nacida* política española de evaluación, que a continuación se expone, así como la justificación teórica de la misma.

A continuación, el equipo formado por Juan Manuel Toledano, Ignacio Soletto y Florencio Gudiño, del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, expone resumidamente los principios del modelo español de eva-

luación aprobado hace apenas dos años. La justificación teórica del mismo la ciñen los autores a las recomendaciones y directrices expuestas en la materia por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Se señala como referencia para el desarrollo de la evaluación la metodología conocida como el Enfoque del Marco Lógico (EML), y se prescribe la necesidad de atender a cinco criterios: eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad. Se exponen los diferentes enfoques de evaluación recomendados para los diferentes sectores y herramientas, siempre vinculados al llamado EML. A continuación, se señalan algunos aspectos de importancia, tanto institucionales como de gestión, relativos al sistema de evaluación de la cooperación española, que aluden tanto al sistema en sí, como al ciclo de la evaluación. Se concluye con algunas recomendaciones, entre las que destacan la necesidad de adoptar una normativa sobre los principios que deben informar el ejercicio de evaluación, la transparencia en el manejo de la información obtenida de las evaluaciones, la potenciación de los mecanismos de coordinación entre los diferentes ministerios responsables de ejecutar políticas de ayuda, la elaboración de un plan anual de evaluaciones y la definición de los adecuados canales de retroalimentación y difusión de las enseñanzas extraídas de la evaluación.

Eugenio Sánchez Alcázar, profesor de economía aplicada de la Universidad de Murcia, presenta un modelo de distribución de la ayuda referido a la AOD

española, centrando su estudio de caso en la ayuda dirigida hacia América Latina entre los años 1988 y 1993. Algunas de las conclusiones que extrae este trabajo, tras desarrollar un modelo económico híbrido, son que la explicación de la orientación de la ayuda española a América Latina está basada en los intereses del país donante, así como en la existencia de una relación inversa entre la llegada de flujos de inversión directa española y la concesión de ayuda a los países. Señala asimismo, el autor que «la influencia de las exportaciones en la explicación de la distribución de la ayuda puede estar asociada a la vinculación entre la ayuda y los créditos ligados a la compra de bienes y servicios españoles». Indica, por último, que el mayor volumen de ayuda se dirigió a aquellos países de mayor nivel de renta de la región, como México y Argentina.

Christian Freres, coordinador del área de investigación de AIETI, se refiere a la evaluación llevada adelante por las ONGD españolas. Una rápida conclusión que cabe extraer es que aunque el sistema público de ayuda se acaba de dotar de un sistema de evaluación, las ONGD españolas apenas si participan en actividades de esta naturaleza, si bien cabe esperar un incremento de su importancia en los próximos años. Repasa el autor algunos de los principales obstáculos internos y externos para que las organizaciones lleven adelante esta tarea y alude a la mayor exigencia de las instancias públicas cofinanciadoras (principalmente la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Secretaría de

Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica) como previsible motor que incentive la realización de evaluaciones en el sector de las ONG.

Concluye el presente libro con el epílogo del Secretario de Estado de Cooperación, Fernando Villalonga, que subraya el esfuerzo para la mejora en la calidad de la cooperación española que supone la puesta en marcha de un sistema de evaluación, en el marco de la Ley de cooperación aprobada en 1998 y el primer plan director cuatrienal para la cooperación que debería haber sido aprobado por el Gobierno a lo largo del año 1999.

Jaime Atienza

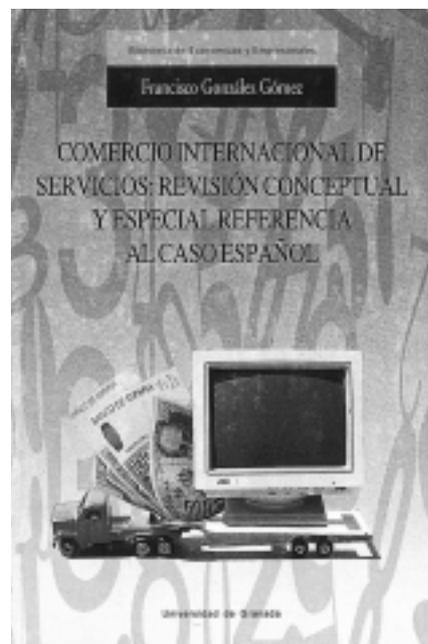
## RESEÑAS

### COMERCIO INTERNACIONAL DE SERVICIOS: REVISIÓN CONCEPTUAL Y ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL

**Francisco González Gómez**

Prólogo: Miguel González Moreno  
Biblioteca de Económicas y Empresariales. Universidad de Granada. 220 páginas

Todavía es escaso el estudio del comercio internacional de servicios. Dentro de este contexto, el trabajo realizado por Francisco González Gómez, profesor en la Universidad de Granada, se constituye en una meritoria excepción.



Partiendo de la tesis de que los niveles de competitividad de las respectivas naciones en la esfera internacional van a estar cada vez más condicionados por el sector terciario, la investigación intenta responder a las siguientes cuestiones fundamentales: ¿es competitiva la economía española en lo que concierne a los servicios?, ¿cuáles son los puntos fuertes y débiles del comercio de servicios en España? y, sobre todo, ¿qué puede esperarse en el futuro para el intercambio de invisibles en España?

Uno de los principales problemas presentados por la economía española en las últimas décadas ha sido la tendencia hacia el desequilibrio de su sector exterior. En primera instancia, los tradicionales déficit de la balanza comercial han estado compensados por los superávits de la balanza de servicios, donde la actividad turística ha sido la principal fuente

de ingresos. En segunda instancia, cuando se acentuaban los déficit de la balanza comercial, haciendo insuficiente el efecto compensador de la balanza de servicios, los sucesivos gobiernos españoles han adoptado como medida correctora la devaluación competitiva de la peseta.

En esta investigación se expone cierta preocupación por el futuro acontecer del sector exterior en España. Con el proceso de moneda única ya no es posible aplicar devaluaciones competitivas de la moneda. De otra parte, al plantear en el análisis un posible cambio en la estructura del comercio de servicios, se llega a cuestionar, hasta cierto punto, el poder compensador de la balanza de servicios española. Si el esperado cambio estructural promueve una mayor intensidad en el volumen de intercambio en aquellas actividades donde España no tiene ventajas comparativas, puede producirse un cierto deterioro en el saldo de la balanza de servicios. En este sentido, uno de los propósitos de la investigación es subrayar la conveniencia de promover en España la mayor eficiencia y competitividad en aquellas actividades de servicios con mayores posibilidades de crecimiento en próximos años. De lo contrario, puede que el sector exterior español sea un factor aún más limitativo para el crecimiento económico.

El trabajo se divide en seis capítulos, distribuidos en dos bloques temáticos. En la primera parte se realizan consideraciones a un nivel teórico y general acerca del comercio internacional de servicios. Dentro de ésta, el primer capítulo tiene como propósito aclarar ciertos con-

ceptos clave para el seguimiento de cualquier estudio referido al comercio de servicios (definición de comercio internacional de servicios, modos en que se puede manifestar y problemas estadísticos). En el segundo capítulo se analiza la posible tendencia futura del comercio internacional de servicios. En este sentido, se enuncian una serie de factores impulsores del volumen del comercio de servicios entre las naciones y del cambio en su estructura, hechos que pueden provocar ciertas variaciones en el marco que determina la competitividad de las naciones. La segunda parte se centra en el estudio del comercio exterior de servicios en España, dedicando a tal fin los tres capítulos siguientes. El número tres hace un somero análisis de la balanza por cuenta corriente española, al objeto de determinar la importancia que tienen los servicios para el equilibrio del sector exterior. El cuarto desarrolla con mayor profundidad el análisis de la balanza de servicios nacional, incluyendo una comparación con la situación de los países de la OCDE, la identificación de los rasgos que caracterizan el comercio de servicios en España, así como los puntos fuertes y débiles de nuestro sector terciario. Concluye con la consideración de las variables que influyen en el saldo de la balanza de servicios. En el capítulo quinto se da respuesta a cuestiones tales como la posición que presenta España en los mercados internacionales de servicios, las similitudes y diferencias aprecias en las estructuras que presentan las balanzas de servicios española y del resto de países de la OCDE, y la evolución que viene mostrando el comercio de

servicios en los últimos años. Para completar este apartado el autor realiza un análisis multivariante con el objeto de agrupar países que presenten ventajas comparativas reveladas similares. El fin último es hacer una aproximación para determinar qué naciones parecen contar con ventajas de inicio en el momento de afrontar el proceso liberalizador de progresiva implantación en los mercados internacionales de servicios.

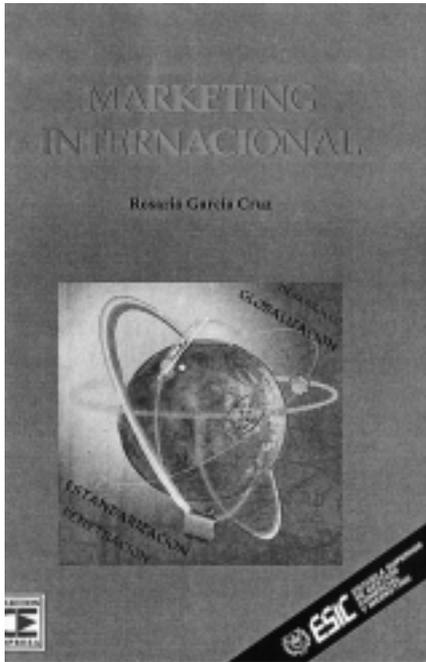
En suma, se subraya que el comercio de servicios es crucial para el equilibrio del sector exterior español. Los servicios suponen más del 60 por 100 de nuestra economía, tanto en términos de empleo como de producción. Sin embargo, el comercio de intangibles limita su peso en el comercio exterior a niveles del 25 por 100. Las tendencias, sin embargo, apuntan a la progresiva importancia de este tipo de comercio exterior así como a una profunda modificación de su composición. El cambio tecnológico y los procesos de liberalización del comercio mundial se constituyen en los factores impulsores de todos estos cambios. El comercio internacional de servicios aporta excelentes oportunidades de creación de empleo y crecimiento económico. La clave para que la economía española aproveche al máximo el impulso que se espera en el comercio internacional de servicios pasará por la instrumentación de las adecuadas políticas económicas (desregulación de los mercados terciarios) eficaces en la consecución de mayores niveles de competitividad en el desarrollo de las actividades de servicios.

*Carlos Iglesias Fernández*

## MARKETING INTERNACIONAL

**Rosario García Cruz**

Esic Editorial. Madrid, 1998,  
378 páginas



A lo largo de los últimos años se ha producido un intenso proceso de internacionalización de todas las economías nacionales; proceso que ha tenido enormes repercusiones en la forma que tienen las empresas de gestionar sus operaciones comerciales. Es precisamente esta situación la que ha impulsado a la autora a desarrollar la presente obra. Los objetivos que se pretenden alcanzar en el libro van encaminados a conseguir un conocimiento más conciso y preciso de lo que significa el marketing internacional, sirviendo como material de apoyo para aplicar los conceptos y estrategias propios de los mercados exteriores. Sin embargo, para poder

alcanzar dichos objetivos, es necesario que previamente se ponga de manifiesto cuáles son los principales puntos a analizar, lo que ha determinado la estructura de la obra en las siguientes partes:

En primer lugar, se proporciona una visión global sobre lo que significa el marketing internacional. En dicha visión se analiza todo el proceso de internacionalización por el que pasa la empresa, con sus motivos y obstáculos. Se conceptualiza el marketing internacional como instrumento de gestión para las operaciones comerciales realizadas en mercados internacionales. Y se termina con una descripción de las características más importantes de la empresa exportadora española, destacando sus fuerzas y debilidades.

En segundo lugar, se formulan las estrategias de marketing internacional. Para ello, se comienza afirmando la existencia de un proceso en dicha formulación, en la que los parámetros condicionantes de la estrategia se van modificando a medida que la empresa se va comprometiendo más y más en los mercados internacionales. El análisis de este proceso pone de manifiesto la existencia de una cuestión trascendental, como es la estandarización o adaptación de las estrategias de marketing internacional; aspecto éste que sitúa a la cadena de valor y a la segmentación transnacional como instrumentos de insuperable valía para determinar el grado de estandarización más adecuado a la situación de la empresa y del sector. Para terminar esta segunda parte se estudian las diversas alternativas de penetración en mercados inter-

nacionales, en virtud de factores como el nivel de riesgo dispuesto a asumir, el nivel de control deseado o el compromiso de recursos aceptado.

En tercer lugar, se entra de lleno en todo lo que son las estrategias de *marketing mix* internacional, desgranando cada uno de los elementos que las componen, producto, precios, distribución o comunicación internacional. Evidentemente, cada uno de ellos afectado por circunstancias diferentes, pues sus naturalezas también lo son.

En cuarto lugar, se pone de manifiesto la importancia que tiene la organización, la implantación y el control de las actividades de marketing internacional para poder conseguir un nivel de éxito.

Se termina el libro con un anexo sobre los organismos y medidas de apoyo a la internacionalización de la empresa, inmersa en un entorno como el de la Unión Europea, así como el significado de los incoterms más utilizados.

*Francisco Gallego Colmenar*

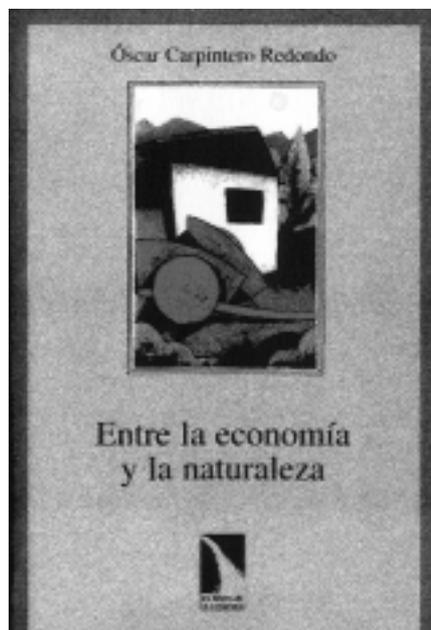
## ENTRE LA ECONOMIA Y LA NATURALEZA

**Oscar Carpintero Redondo**

(Prólogo de José Manuel Naredo)  
Los Libros de la Catarata, Madrid,  
1999

### Mirar y ver la naturaleza desde la economía

La publicación de un libro que versa sobre la conflictiva relación entre la eco-



nomía y el medio ambiente pudiera parecer un acontecimiento poco relevante. Desde hace algunos años nos hemos acostumbrado a que los aspectos ecológicos o ambientales sean tratados en múltiples obras, ligados a cuestiones económicas, jurídicas, políticas, psicológicas..., que nos ayudan a poner en solfa, debatir y completar nuestra perspectiva sobre cómo llevamos a cabo nuestra vida cotidiana y las consecuencias de nuestras actuaciones para el entorno y, por lo tanto, para los demás seres humanos. El interés de toda esta bibliografía es muy dispar y, en ocasiones, consideramos que un tanto banal.

No es este el caso de la obra *Entre la economía y la naturaleza* de la autoría de Oscar Carpintero Redondo. Tras un título ambiguamente sugerente, encontramos un trabajo con un rigor no habitual en muchas otras obras de esta temática, en particular de economía, en los últimos

tiempos. No sabemos si esta ambigüedad en el título es buscada o no, pero consideramos que expresa perfectamente el contenido del libro, porque aquello que se encuentra entre la economía y la naturaleza pudiera ser un espacio limitante de ambas a modo de muro o foso, o bien un camino o puente a recorrer que sirviese para unirlos, o quizá estemos ante un nuevo estadio resultante de esa unión. Todas estas posibilidades no son sino la plasmación de diferentes perspectivas que se vislumbran en el pensamiento económico, todas ellas recogidas, analizadas, desmembradas y enjuiciadas con suma pulcritud y claridad. La posición epistemológica del autor en este ámbito es nítida, ubicándose en lo que se suele denominar Economía Ecológica, lo que se trasluce en opiniones vertidas a lo largo de todo el libro, sin que ello enturbie en absoluto el análisis de otros planteamientos teóricos, antes al contrario, ya que ello le obliga a ser especialmente escrupuloso, entrando en detalles esclarecedores y continuos matices que permitan aseverar sus afirmaciones.

La obra se estructura en cuatro partes, que nos permiten ir viendo paso a paso la diversidad de criterios que, desde el estudio de la economía, se han planteado a la hora de analizar las relaciones con la naturaleza.

El pensamiento económico convencional construyó, puesto que de una construcción humana se trata, ese muro o foso al que antes aludíamos, que marca allí donde se supone acaba la economía y empieza la naturaleza, límite perverso que ignora y excluye aquello que finalmente permite su existencia. Saber cómo

se llega a una percepción tal de las cosas hace necesario rastrear cómo se fueron conformando nociones como recursos naturales, riqueza, valoración del medio ambiente..., y cómo se fueron abandonando concepciones presentes en los primeros economistas. El autor nos explica el modo por el que esta escisión es posible con un desplazamiento del interés económico hacia el estudio de los mecanismos pecuniarios de la vida social, a la par que se da una mutación de conceptos básicos como riqueza y producción que se apartan paulatinamente del mundo físico al que aún permanecían unidos con los fisiócratas, para acabar reducidos a expresiones monetarias. Si bien esta primera parte es meramente introductoria, nos permite con su análisis genético-conceptual que a lo largo del libro entendamos con mayor facilidad algunas de las cuestiones que en ella se suscitan.

Posteriormente, el autor nos inicia en los pormenores de cómo, constatándose un límite, se pretende construir un camino o puente que una esos ámbitos que en un tiempo fueron separados. La Economía Ambiental es presentada no tanto como quien realiza esa construcción sino como el camino mismo, extensión del constructo epistemológico de raíces neoclásicas que pretende llegar a aquello que previamente excluyó. Valorar los costes y beneficios ambientales de una determinada actuación individual o social sería posible, desde esta perspectiva, con los propios mecanismos del mercado al modo de la argumentación económica tradicional. Para reintegrar el medio ambiente al ámbito del mercado tendríamos que monetarizar los costes o benefi-

cios ambientales en los que no exista una remuneración entre las partes afectadas. La Economía Ambiental pretendería establecer las condiciones por las que se puedan determinar precios que valoren adecuadamente el papel social del medio ambiente, recurriendo a la recreación de mercados ficticios, para lo que se dan como válidos el principio de soberanía del consumidor y el de la democracia del mercado. Los instrumentos con los que se realiza esta valoración monetaria son estructurados de una forma breve pero no superficial, permitiendo que incluso aquéllos a quienes estos instrumentos no les resulten familiares obtengan una amplia información evitándoles muchos detalles técnicos irrelevantes para los que no pretendan aplicarlos. En cualquier caso no estamos sólo ante una descripción de los mismos sino ante una revisión crítica que saca a la superficie las virtudes y los múltiples límites que conllevan.

La Economía Ecológica, en la que se inscribe Carpintero, concibe el medio ambiente no como una variable más a considerar desde el sistema económico sino que éste estaría inserto en la biosfera. Esto obliga a la superación de elementos teóricos y conceptuales que desde la economía y la ecología convencionales se han venido aplicando, yendo hacia un enfoque sistémico «apuesta no exenta de riesgos y dificultades». Es a partir de aquí que el autor manifiesta con mayor claridad su opción particular, en la que ese espacio entre economía y naturaleza ya no es ni límite ni camino, sino una fusión, «una trama de relaciones e interdependencias entre elementos vita-

les», no acudimos ya a la naturaleza a apropiarnos de recursos sino que nuestra existencia y la del conjunto de la vida en el planeta depende de ese entramado, pudiendo hacer una valoración del mismo que no necesariamente debe reducirse a una expresión monetaria. Aun apostando por esta perspectiva se reconoce que muchas de las limitaciones prácticas de los mecanismos de la Economía Ambiental fueron aireados por los seguidores de la misma en lo que sería un rasgo inequívoco de honestidad intelectual, si bien estos no manifiestan el mismo grado de crítica hacia la capacidad que tendrían para explicar la complejidad de las relaciones economía-naturaleza.

Si en la segunda parte se estudia la problemática de la valoración monetaria de los distintos elementos del medio ambiente, a continuación se avanza un paso más mostrándonos cómo a partir de esos intentos se pretende obtener un indicador global de los efectos ambientales de la actividad económica. En esta dimensión *macroeconómica*, utilizando una expresión del autor, se nos demuestra con detalle cómo el problema no se agota con la búsqueda de los métodos de valoración que se señalaron con anterioridad, sino que se extienden a la hora de reducir los valores monetarios que se obtienen a un indicador que sirva para medir el impacto que en el conjunto de la economía tiene la naturaleza en la que (con la que) actuamos. Los indicadores al uso, obtenidos del Sistema de Contabilidad Nacional imperante, son incapaces de computar la degradación de los recursos naturales y/o su agotamiento, o los

efectos perniciosos de la obtención de bienes y servicios. Comprobamos cómo muchos de los aspectos críticos que se habían apuntado son, como era de esperar, extensibles a los distintos intentos de reformulación o corrección de la contabilidad nacional. La propuesta de Carpintero es aprovechar los conocimientos que nos brindan las ciencias naturales, lo que permitiría eliminar ciertos subjetivismos que se aplican en valoraciones individuales a partir de informaciones incompletas sobre aspectos relevantes de los ecosistemas, al tiempo que auspicia una colaboración transdisciplinar imprescindible en una gestión racional del medio ambiente.

Pero si todo esto tiene una razón de ser ésta es la búsqueda de una economía que se construya sobre una base sostenible, en la que sean posibles unas relaciones con la naturaleza reproducibles a lo largo del tiempo. Los límites que el sistema económico tendría en su expansión corren de la mano con los límites de los recursos naturales, y la discusión sobre los mismos estuvo presente en las obras de los economistas clásicos, en particular en las obras de Malthus y Mill. En la segunda mitad del Siglo XX se reabre este debate aunque modificando parcialmente la forma de abordarlas. Los límites al crecimiento, tal y como titulaba el Club de Roma uno de sus informes, encuentran en la naturaleza su explicación haciendo que múltiples voces reclamen, como ya lo habían hecho otros autores en el pasado, una economía que supere su constreñimiento en las medidas pecuniarias y aborde también cuestiones de tipo físico. Es así como la termodinámica y la ecología (re)aparecen

para mostrarle a la economía posibles vías alternativas para entender mejor la forma en que debe relacionarse con el entorno. Para ello debemos conocer la magnitud del patrimonio natural con el que contamos, los flujos de materiales y energía, la capacidad de carga del entorno, los requerimientos de materiales, ... saber cuál es la huella ecológica que nuestras actuaciones económicas tienen sobre nuestro entorno inmediato o el más lejano. No todas las medidas que son necesarias para entender esto son reducibles a términos monetarios, sin que ello deba ser óbice para que, con indicadores en términos físicos, podamos tomar decisiones y gestionar la acti-

vidad económica. Además, cuando esta conversión monetaria es posible debemos saber que no siempre debe entenderse como un valor que aumente nuestra renta sino que la disminuye. Es en este ámbito de la Economía Ecológica en donde se hace una apuesta más fuerte por parte del autor manifestando una clara preferencia por unos métodos quizá menos divulgados y conocidos por nuestros lares, preferencia que por nuestra parte compartimos.

Es entre otras muchas virtudes, esta de la divulgación la que nos permite afirmar la necesidad urgente de un libro como el que ahora comentamos. Pese a la abundancia de bibliografía sobre

temas de economía ambiental y ecológica, hay una gran desconexión entre aquellas obras que tratan una perspectiva y las que abordan la otra, por lo que hasta el momento carecíamos casi por completo de alguna que nos permitiese conocer y comparar conjuntamente la amplia gama de métodos y técnicas que desde ambas perspectivas se plantean a la hora de valorar las relaciones (y agresiones) entre la economía y la naturaleza. Oscar Carpintero Redondo nos proporciona con su libro una obra de estas características.

**Xoan Doldán García**

*Departamento de Economía Aplicada  
Universidad de Santiago de Compostela*