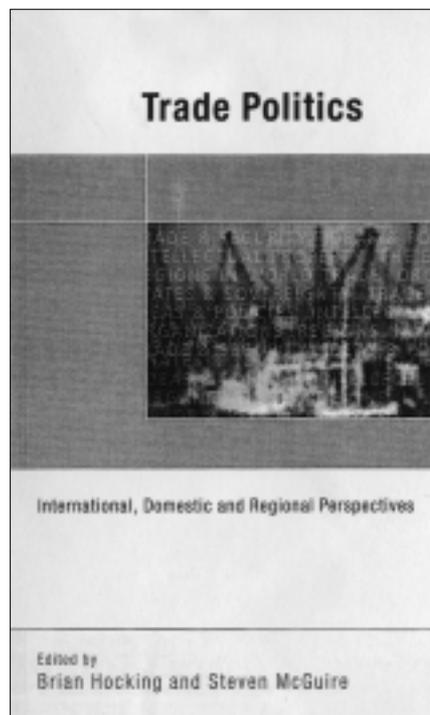


NOTAS CRITICAS

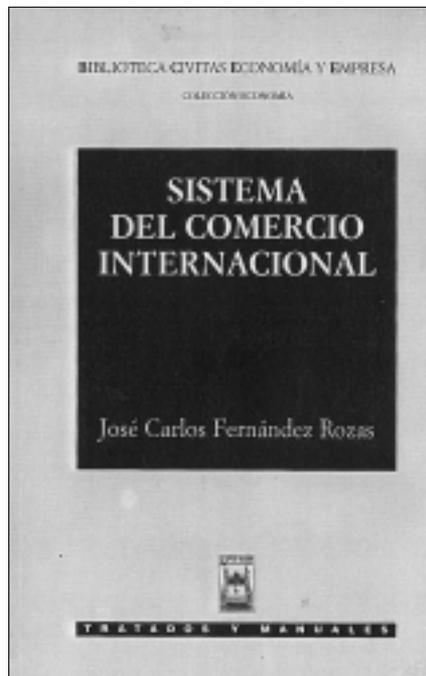
TRADE POLITICS. INTERNATIONAL, DOMESTIC AND REGIONAL PERSPECTIVES

Hocking, B. y McGuire, S. (editores)
Routledge, 1999; XX + 320 páginas



SISTEMA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Fernández Rozas, J. C.
Biblioteca Civitas Economía y Empresa
Colección Economía. Tratados y
Manuales. 384 páginas



En la medida en que estas reseñas reciben críticas y sugerencias de los lectores de ICE, la fórmula que en ocasiones hemos empleado de presentar consideraciones conjuntas sobre textos que desarrollan el mismo tema ha tenido buena acogida. Está claro que el título genérico está inspirado en las *Vidas paralelas* de Plutarco y también nos parece claro que el sentido del clásico paralelismo no quiere decir identidad. Es el caso de los dos volúmenes que comentamos: uno y otro tienen como objetivo la descripción crítica del que ha venido a denominarse sistema de comercio internacional, al que se ha calificado en sus grandes líneas de «abierto y multilateral», criterios quizá sólo aplicables a una parte del mismo, la que representaba hasta hace poco tiempo el GATT.

Pero ahí terminan las analogías respecto a lo principal de los dos textos. Las

diferencias se inician desde su concepción. El volumen coordinado por Hocking y McGuire responde a la frecuente fórmula de distribuir los temas tratados en la obra entre un número considerable de autores. En efecto, se encuentran en el libro nada menos que 22 autores, que plasman en 18 trabajos sus consideraciones. Por un lado, incluyen en él una serie de temas generales que se han presentado en distintos momentos —y también con intensidades varias— en el ámbito de la política comercial. Por otro, el libro se refiere a los actores y procesos de dicha política, destacando en ella el papel de la OMC. Finalmente, en la tercera parte se hace referencia a las regiones en el comercio mundial, destacando algunas de las fórmulas de integración existentes o de posible creación. Entre los autores, en general vinculados a importantes centros de investigación de todo el mundo y centrados en el estudio de las relaciones internacionales, hemos encontrado nombres bien conocidos en el tratamiento de temas sobre el GATT (Kostecki, autor con Hoekman de un importante trabajo sobre *The Political Economy of the World Trading System*), o la globalización (J. A. Scholte, autor de *The Globalization of World Politics*), entre otros.

La obra del profesor Fernández Rozas, Catedrático de Derecho Internacional en la Universidad Complutense de Madrid es, por el contrario, un trabajo individual. En la presentación realizada por el propio autor, éste justifica su elaboración con varias razones. La primera es la transformación («la conversión») de los programas académicos tradicionales de los profesores de Derecho Internacional de la Universidad

española. Al respecto, el autor se refiere a «los problemas derivados de un plan de estudios obsoleto en el que, todavía hoy, deben insertarse las nuevas realidades». En segundo lugar, su participación docente en diversos proyectos, que oscilan desde la elaboración de nuevos planes de estudio en diversos centros hasta la impartición y redacción de cursos relacionados con el comercio internacional y algunos procesos de integración regional. Hace menos de diez años nos quejábamos de la escasa atención que en las Facultades de Derecho españolas se prestaba a los temas relativos al GATT. Hoy esa expresión no está justificada. La «conversión» señalada, en cuanto atañe a persona tan caracterizada como el profesor Fernández Rozas, sería un buen ejemplo.

Ahora bien, su trabajo presenta desde el inicio características bien diferentes a las de la obra colectiva compañera de reseña. El trabajo del profesor Fernández Rozas se plasma en cinco capítulos de diferentes extensión y contenido. Se dedica el primero a la descripción del que denomina «nuevo comercio internacional» en un mundo globalizado. El segundo, centrado en la OMC, estudia la ordenación del comercio internacional multilateral. El tercero considera de los procesos de integración, partiendo del papel del comercio internacional y el regionalismo abierto. El cuarto se destina al examen de los modelos de integración económica regional. Finalmente, el último, que lleva el título de «Tribulaciones del modelo del comercio internacional globalizado», recoge los fenómenos hoy conocidos como de anti-globalización y los fracasos de la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle.

Para mantener el paralelismo presentamos a continuación los cuatro grandes bloques de cuestiones a las que se dedican los dos volúmenes: 1) los temas que comprende la primera parte de la obra de Hocking y McGuire y el citado capítulo primero de la del profesor Fernández Rozas; 2) la OMC (base de la segunda parte de la obra colectiva y del capítulo segundo de la individual); 3) el análisis de los fenómenos de regionalización (tercera parte de la obra colectiva y capítulos tercero y cuarto de la del profesor español); y 4) los fenómenos de globalización y crisis de Seattle (capítulo quinto del libro del profesor Fernández Rozas).

1) Probablemente, las diferencias más notables entre las obras consideradas sean de enfoque y contenido (las de ideas no deben asustar, por cuanto reflejan perspectivas notablemente distintas, en parte justificadas por la especialización profesional de los autores). Como hemos dicho, los del volumen colectivo proceden mayoritariamente de esa compleja disciplina que estudia las relaciones internacionales, aspectos de la economía política internacional o de la política, y en él también se hallan especialistas en gestión internacional de la energía y en programas medioambientales. El profesor Fernández Rozas reconoce que el mundo que examina es «de carácter pluridisciplinar, donde lo jurídico posee un valor, no por limitado, menos importante».

Tras una descripción del sistema multilateral de comercio centrado en el GATT, en la primera parte del primer volumen se analizan seis de los grandes temas que afectan hoy al comercio. Evidentemente, entre ellos no están todos los que

tienen esa consideración. Señalamos, así, que materias como la regulación del impacto de las políticas de competencia nacionales (ha de destacarse el uso de este concepto y no el de defensa de la competencia, tan empleado en España) sobre el sistema comercial; la simplificación y normalización de procedimientos administrativos relativos al comercio; o la diversidad de sistemas jurídicos, con su posible efecto proteccionista, no son abordados en el volumen. Sí lo son, en cambio, el comercio de productos agrícolas, el de servicios, los aspectos comerciales de la propiedad intelectual, las relaciones entre comercio internacional y seguridad —con especial mención a los sistemas criptográficos—, los derechos laborales y, por último, el medio ambiente. A ninguno de ellos se refiere de modo diferenciado la obra individual.

Sin duda, el convenio internacional que ha de valorarse de forma especial en materia de comercio de productos agrícolas es el Acuerdo sobre Agricultura que forma parte del Acta de Marrakech (1994). Los trabajos destinados a su posible prórroga, o a modificaciones, se iniciaron ya antes de la conferencia de Seattle. En todo caso, el tema ha dado lugar a una gran cantidad de comentarios, (por ejemplo el de Schott (ed.) que fue objeto de recensión en estas páginas). En la obra que ahora reseñamos, el autor de las consideraciones al respecto es un profesor de ciencia política, D.N. Balaam para quien «el comercio de productos agrícolas sigue teniendo un gran significado para comprender la naturaleza de la política comercial actual». En este orden, considera que en los últimos tiempos,

para los exportadores, las condiciones de los mercados han empeorado mientras que han aumentado los costes de los programas nacionales de apoyo a la agricultura. Evidentemente, toda negociación futura sobre el tema habrá de considerar éstos y otros aspectos no arancelarios de la política comercial.

En su trabajo, Balaam se refiere a los futuros conflictos. Presumiblemente, se presentarán entre grupos liberalizadores y otros grupos que consideran la OMC como participante en la tendencia a transferir el control de la producción y distribución de alimentos a empresas multinacionales. En su opinión, sin embargo, las consideraciones sobre grupos antiglobalización con efectos en esta materia, no deberían caer en los tópicos habituales. En primer lugar, porque en tales grupos han figurado también diferencias de ideas ultraconservadoras y nacionalistas. Pero —y ello parece más probable— «habrán de conciliarse los esfuerzos de liberalización con una agenda más complicada en la que figurarían entre otros temas el impacto de la superproducción sobre el medio ambiente, la seguridad alimenticia y el desarrollo del Tercer Mundo», entre otras cuestiones.

El desarrollo espectacular del comercio de servicios tuvo un primer intento de regulación en el Acuerdo sobre Comercio de Servicios (GATS) incluido en el Acta de Marrakech. El ya aludido Kostecki señala la expansión creciente de los servicios a consecuencia de la desreglamentación, la liberalización y el cambio tecnológico. Por otro lado, los servicios, y en especial los financieros y los de comunicación, constituyen el «sis-

tema nervioso» de la actual economía. Grupos de presión, que aumentan en número, se muestran partidarios de su mayor liberalización. En la nueva ronda —o en el mecanismo previsto en el propio GATS— resulta previsible que se aborden cuestiones como la inversión internacional, la competencia y las normas laborales que afectan a los servicios.

Uno de los temas más complejos del actual panorama en la regulación del creciente comercio internacional es la propiedad intelectual, debido a la multiplicidad de posibles enfoques y de los intereses involucrados. Pues bien, como señala la autora del capítulo, (A. Copling), el Acuerdo vigente (ADPIC o TRIPS) ha producido grandes beneficios a los exportadores de propiedad intelectual. Por el contrario, dicho Acuerdo no se ha ajustado a las necesidades de los países en desarrollo o de los países industriales importadores de tecnología. En la literatura dedicada al tema, y de cara al planteamiento de la cuestión en el futuro, cabe destacar la aportación de S. Ostry, para la cual el cumplimiento de unas obligaciones extremadamente detalladas plantea problemas a los países con sistemas o tradiciones legales que difieren de modo significativo del modelo norteamericano.

Un aspecto «nuevo» en las preocupaciones del sistema de comercio multilateral es el de la seguridad industrial. O. Bosch, autor del trabajo sobre el tema, recoge la opinión de que «después de la Guerra Fría, muchos países consideraron de su interés la exportación de tecnologías de la información, con el propósito de promover y proteger los intereses industriales y, de esta forma, la seguri-

dad económica». El debate sobre la cuestión de la protección de las comunicaciones, la confidencialidad o la autenticación, se encuentra también en la órbita de los temas relacionados con el comercio electrónico.

La cuestión de la relación entre derechos laborales y sistema comercial ha ido adquiriendo en las últimas décadas una relevancia especial. G.V. Liemt, antiguo funcionario de la OIT que ha realizado el artículo correspondiente, apunta varios aspectos del mismo. El primero de ellos produce satisfacción porque temas durante mucho tiempo considerados limitados a grupos defensores de los derechos humanos preocupen a auditorios más amplios, incluyendo a los especialistas en política comercial. Para el autor, «los sindicatos y los grupos de derechos humanos de países importadores han ejercido presiones sobre los gobiernos de países exportadores y sobre las empresas que operan internacionalmente para que presten atención a los problemas laborales de aquéllos», por ejemplo, para conseguir una legislación laboral adecuada y las libertades de organización y negociación colectiva que, por otra parte, son consideradas condiciones previas necesarias para una distribución justa de los beneficios del comercio internacional. En este orden se ha sugerido, entre otras medidas, la condicionalidad de la libertad de comercio. Van Liemt apunta, además, otras dos cuestiones de interés: la necesidad de conseguir acuerdos multilaterales para que se adopten normas de condicionalidad social, sobre todo por la mayor implicación actual de entidades de nivel inferior al nacional (provincias, Estados federados, etcétera) en

esta materia. Y, por otra parte, habrían de considerarse en el futuro los efectos de la globalización sobre las normas laborales.

Una de las materias que hasta hace pocos años era considerada como el principal punto de preocupación conjunta por parte de especialistas en política comercial y en temas laborales y sociales es el *dumping* social (concepto, por otra parte, muy criticado). En su contacto con temas comerciales, el trabajo del profesor Fernández Rozas señala algunos hitos acerca del establecimiento de la cláusula social en determinados acuerdos internacionales. No compartimos su opinión de que fuese el desarrollo de la industria maquiladora el que condujese al concepto de *dumping* social.

El último de los temas que estudia el texto editado por Hocking y McGuire recoge aspectos relativos a medio ambiente y comercio. Su autor es D. Brack, especialista en temas de energía y medio ambiente. Nos ha parecido un trabajo muy digno de destacarse en la creciente consideración por la realidad social de las relaciones entre las normas medioambientales y las comerciales multilaterales (véase, por ejemplo, las referencias bibliográficas recogidas en el texto *El medio ambiente y la economía*, editado en España por Biblioteca Nueva). Brack analiza en su trabajo los impactos positivos y negativos de la liberalización comercial sobre el medio ambiente, la relación entre medio ambiente, competitividad e inversiones y las normas medioambientales de la OMC.

Nos parece que para el mundo de la política comercial éstos son temas de notable tradición y enjundia. Limitarlos a

la consideración del *dumping* ecológico puede considerarse sólo una forma mínima de analizar la complejidad de conceptos e intereses involucrados. Por ello, no nos ha parecido suficientemente desarrollada la aportación que al respecto hace la obra del profesor Fernández Rozas.

Como hemos dicho, hemos pretendido hacer una exposición paralela de los dos trabajos del título, siguiendo el esquema indicado. Corresponde, pues, realizar una descripción de lo que se incluye en el primer capítulo del «Sistema de comercio internacional». Encontramos en él conceptos diversos expuestos en un orden no frecuente. Los inicia una visión muy particular del análisis económico y del jurídico-formal sobre el comercio. Sigue una exposición de los principios rectores del comercio internacional y de los instrumentos de política comercial, entre los que incluye algunas consideraciones sobre *dumping* social y ecológico, pero no encontramos un análisis específico de lo que, en nuestra opinión, sí es un instrumento clave de la actual política comercial, esto, es los derechos *anti-dumping*. Se señala acertadamente la existencia de una dialéctica multilateralismo/regionalismo y, finalmente, tras esbozar la incidencia de la mundialización de la economía, el autor realiza una caracterización muy personal del sistema de comercio internacional.

Estamos convencidos de que la colaboración entre profesionales de distinta formación permite, aun con todas las dificultades inherentes, enfoques más completos sobre los problemas sociales. Creemos también que en el mundo de la política comercial hay ejemplos suficien-

tes de colaboración entre economistas y juristas (véase, por ejemplo, el texto conjunto Bhagwati-Hudec, o las aportaciones de economistas a la obra del profesor Jackson, *The World Trading System*). Por ello nos cuesta mucho señalar —y lo lamentamos sinceramente por el aprecio personal a su autor y la consideración a su obra científica— la existencia de importantes carencias en el tratamiento de los temas que hemos encontrado en *Sistema de comercio internacional*. Así, por ejemplo, nos parece insuficiente —sobre todo desde una perspectiva didáctica— el estudio que se realiza sobre los instrumentos de política comercial. Otros temas —la consideración de los fundamentos doctrinales del comercio internacional, la del *márketing* internacional, la del propio derecho económico internacional o la discusión sobre lo que quepa entender como comercio exterior, por ejemplo— nos ha parecido que deberían ser objeto de discusiones científicas más amplias de las que encontramos en el texto.

2) Los estudios sobre los actores del sistema constituyen el segundo grupo de los aspectos análogos entre los libros examinados. En el volumen editado por Hocking y McGuire, tres artículos específicos se dirigen al examen de la OMC. Otros tres se refieren a aspectos que, en buena medida, los complementan con temas de actualidad: la relación entre sector privado (básicamente empresarial) y sector público, la cuestión de la soberanía y el papel de los nuevos actores en la política comercial comunitaria.

El primero de los artículos sobre la OMC se debe a S. Woolcock, especialista en Relaciones Internacionales de la Lon-

don School of Economics, quien realiza una presentación genérica del sistema de comercio multilateral frente al nuevo milenio. Debemos reconocer que no es fácil desarrollar, en apenas una docena de páginas, un texto en que se exponga con la claridad con que lo hace el autor la naturaleza del sistema OMC/GATT, los orígenes del Acuerdo General y las rondas sucesivas de negociación, centrándolas lógicamente en la Ronda Uruguay, así como los problemas de regulación al comienzo del nuevo milenio. Subraya el autor que «aunque el término de la Ronda Uruguay en 1994 supuso un avance significativo, los temas acordados no dejaban de ser los de la década de los ochenta». Pero es la globalización la que plantea la extensión de las normas y una serie de cuestiones, como la ampliación geográfica (básicamente con la inclusión de las dos grandes potencias Rusia y China) y la profundización de las reglas (¿Cómo alcanzar acuerdos sobre normas internacionales con consideración jurídica de obligaciones entre países que tienen diferentes niveles de desarrollo o distintas preferencias políticas?).

El segundo, que se debe al profesor Scholte, de la Universidad de Warwick, junto a R. O'Brien y M. Williams, plantea una cuestión importantísima: la relación entre la OMC y la sociedad civil. En efecto, para los autores, el final del siglo XX ha supuesto también la modificación de las formas de llevar a cabo actividades reguladoras (también aplicables al «gobierno» —*governance*— actitud que, en buen número de casos, es compartida con instituciones gubernamentales y supranacionales, y también con organizaciones privadas (por ejemplo, las empre-

sas que establecen criterios de clasificación financiera o *ratings*). La apertura del sistema OMC a la sociedad, cuya necesidad acrecienta la globalización, habría de aumentar, en opinión de los autores, empleando para ello mejores vías de diálogo. En este sentido, consideramos que los dos últimos años han contemplado esfuerzos interesantes en esa dirección (acceso a la gran mayoría de la documentación de la OMC a través de Internet, por ejemplo) aunque insuficientes.

El tercero de los trabajos, realizado por R. Wolfe, nos ha parecido una buena descripción de la actual OMC. Para el autor, los cincuenta años de vida del GATT habrían ayudado a crear las condiciones para un creciente flujo de bienes, servicios e ideas que culminaron en la creación de la Organización. Pero, en su opinión, esto debería ser únicamente la base para nuevas actividades en las que no sólo deberían incluirse los temas tradicionales y los llamados «nuevos» temas, sino también otros aspectos que no hubieran sido resueltos, especialmente en cuanto hace a los países en desarrollo. En este orden, nosotros —y la experiencia lo confirma frecuentemente— consideramos que debe mejorarse el sistema de toma de decisiones de la OMC, que ha funcionado relativamente bien en el GATT con un número limitado de países pero que presenta dificultades cuando los miembros han pasado a ser cerca de 140.

Respecto al sistema GATT-OMC, la contribución del libro del profesor Fernández Rozas nos ha parecido contradictoria. Introduce en el debate —y ello es de agradecer— las reacciones anti-GATT y se fija en las que denomina nuevas orientaciones

del modelo, a saber: los países en desarrollo, el procedimiento de solución de diferencias y la protección del medio ambiente. En este sentido, se aleja de exposiciones más tradicionales y más amplias. Pensamos que la suya da por supuesto un cierto conocimiento por parte del lector de las complejidades de la creación y funcionamiento del sistema creado en 1947. Por ello, no resulta un texto aconsejable para quien se inicie en el tema, al menos desde nuestra opinión. En el orden en que se presentan los temas —El GATT y su entorno (con una descripción amplia de la OCDE), las ya citadas reacciones anti-GATT, la creación de la OMC y un panorama de los acuerdos que la forman, así como las anteriormente indicadas orientaciones del modelo— no estaría muy alejado de enfoques tradicionales pero nos parece excesivo el peso que se concede a las reacciones anti-GATT, (por cierto, a los argumentos recogidos podrían añadirse los de origen económico). Evidentemente nos hubiera gustado encontrar una estimación del peso que haya podido tener en la evolución del GATT su sistema de solución de diferencias, la consideración de la protección no arancelaria, la búsqueda de la transparencia, las formas de hacer efectivas las líneas del desarrollo y otros de orden similar.

En todo caso, y en lo que se refiere a la definición del sistema de comercio, pensamos, siguiendo las orientaciones de Jackson y de los autores de la escuela francesa del Derecho Internacional económico como Carreau, Juillard o Flory (por cierto, citado por la segunda edición, cuando los dos primeros han elaborado una cuarta con independencia del

tercer autor, quien ha presentado posteriormente un texto propio) que en la vida comercial internacional han de tomarse en consideración otras instituciones supranacionales, especialmente importantes en el terreno aduanero y en aspectos de índole monetario y financiero (que afectan, por ejemplo, a los medios de pago). Si estamos de acuerdo en que el sistema GATT-OMC puede considerarse el núcleo del sistema «multilateral», pero la descripción del sistema exigiría un tratamiento no limitado al mismo.

3) Nos parecen complementarias las líneas fundamentales de los dos textos, en los capítulos y trabajos que se refieren al sistema multilateral, y a las consideraciones que realizan sobre los acuerdos regionales de integración económica que, en buen número de casos, desbordan los aspectos comerciales. Ahora bien, la literatura genérica sobre integración económica, en la que hemos de destacar los trabajos recientes de El-Agraa, Jovanovic o Bhagwati dentro de una amplísima nómina de los estudios iniciados por Viner, resulta difícil de analizar en sí misma. Si se le añaden los trabajos específicos sobre experiencias concretas (la Unión Europea, Mercosur, NAFTA, ALCA, APEC, las llevadas a cabo en Africa, etcétera) así como la documentación generada sobre tales experiencias, la labor de síntesis y crítica suele requerir tratamientos específicos y de mayor amplitud de la que hallamos en las dos obras.

Limitémonos, pues, a indicar solamente que en el texto de Hocking y McGuire se hace referencia a experiencias relativas a la UE, al TLC, a los procesos de

integración en Africa, la APEC y a la futura ALCA. Dos elementos los unen. Por una parte, el estudio de los efectos de cada una de ellas sobre el comercio internacional, que distan de haberse precisado con claridad. Por otra, el tema de la convivencia de los acuerdos regionales con el sistema OMC. Pensamos que estamos lejos de encontrar un tratamiento unánime al respecto.

El trabajo del profesor Fernández Rozas dedica dos capítulos a temas relativos a integración. En el primero de ellos, se pasa revista a la teoría de la integración desde una perspectiva clásica, analizando también los instrumentos de la integración que afectan al comercio, con un tratamiento que no se suele encontrar con frecuencia. Define, seguidamente, el concepto de regionalismo abierto y examina los acuerdos comerciales y los foros de cooperación de la Unión Europea (que son las principales manifestaciones de su política comercial exterior) para finalizar con las versiones latinoamericana y caribeña del regionalismo abierto. El segundo de los capítulos aludidos recoge modelos de integración en Europa, Asia, Africa y América Latina. Nos han parecido síntesis interesantes, de carácter introductorio y aquí sí ha de subrayarse esa utilidad introductoria.

4) Como hemos señalado, el quinto capítulo de la obra del profesor Fernández Rozas estudia un tema al que nos hemos referido con frecuencia en estas reseñas: la globalización. Lógicamente el trabajo se realiza desde la consideración de su influencia sobre el sistema de comercio.

Desde mucho tiempo atrás nos ha

parecido el tema de la globalización (o mundialización) de suficiente entidad, por lo que le hemos dedicado desde una primera recensión al libro de Kébabdjian editado en 1993 buen número de consideraciones en estas páginas de *Información Comercial Española*. En ellas han tenido cabida trabajos de muy diferente procedencia e ideología, buscando siempre lo que de explicación científica de la realidad social pueda ofrecer el trabajo examinado. Uno de los títulos que hemos comentado últimamente es la obra del profesor Martínez González-Tablas, quien alerta acerca de los peligros de convertir en banales los estudios sobre globalización.

En este orden, nos hubiera gustado encontrar entre las aportaciones e informaciones de la obra del profesor Fernández Rozas, al lado del papel y la importancia que puedan concederse a los grupos antisistema (en los que, como recoge buen número de autores, hay un variopinto arco ideológico) explicaciones distintas sobre el llamado «fracaso de Seattle». En nuestra opinión, éste se debió más a una preparación insuficiente (entre la que destacaría la no obtención del *fast-track* por parte del presidente de Estados Unidos) y las deficiencias encontradas en el sistema de negociación (manifestadas en el rechazo al mismo por parte de destacados ministros de países del Sur), que a las manifestaciones citadas.

En todo caso, el acercamiento de los trabajos de otro destacado jurista español al mundo de los estudios sobre la regulación del comercio internacional nos causa una especial satisfacción.

Nos parece un signo prometedor de una futura participación más amplia de nuestro país en estas instituciones que, aun con evidente necesidad de reformas, continuarán respondiendo en el futuro a las necesidades de cooperación entre naciones.

En este sentido, los trabajos del volumen de B. Hocking y S. McGuire nos han parecido de especial interés, sobre todo por incorporar un elemento político a las tradicionales explicaciones del sistema comercial calificadas en el argot como «teológicas». Confiamos plenamente en las excelencias de trabajos interdisciplinarios creativos para responder a los crecientes desafíos que se presentan para la cooperación internacional en el dominio comercial.

Miguel A. Díaz Mier

Universidad de Alcalá

Antonio M. Ávila Álvarez

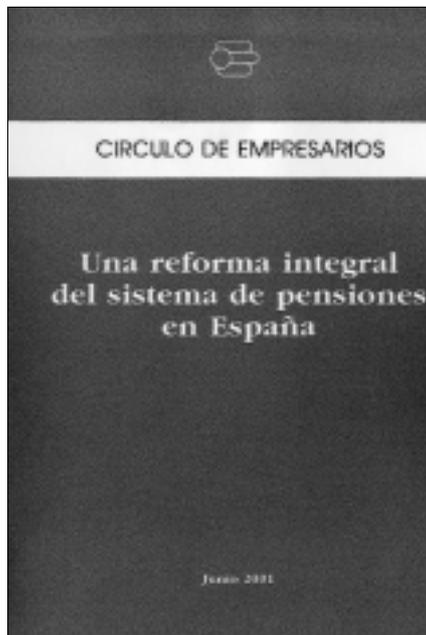
T.G.A. Universidad Autónoma de Madrid

RESEÑAS

UNA REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA

Círculo de Empresarios.
Madrid, 2001. 141 páginas

Con este libro, el Círculo de Empresarios ha querido comprobar que el estudio realizado por el profesor José Piñera, en 1966, sobre la posibilidad de aplicar en España un sistema público de pensiones alternativo,



basado fundamentalmente en cotizaciones obligatorias a sistemas de ahorro privado, seguía siendo válido en sus conclusiones.

La actualización, bajo nuevos supuestos, de dicho trabajo se ha llevado a cabo por Alejandro Weinstein con la colaboración especial de María Gómez Agustín, directora, hasta hace poco, del Departamento de Economía Cuantitativa del Círculo de Empresarios. En ella se pretende responder a las siguientes cuestiones: ¿cuál es la perspectiva del actual sistema de pensiones?, ¿puede sostenerse financieramente el sistema de «beneficios definidos» (o de reparto) a medio y largo plazo? y, por último, ¿siguen siendo válidas las propuestas de reforma presentadas hace cinco años, o la reforma debería adaptarse al nuevo escenario?

Según el estudio, aunque la creación de empleos ha beneficiado a la economía y a los regímenes que dependen de

la Seguridad Social, las proyecciones demográficas hacen prever que, de mantenerse las actuales reglas del sistema en cuanto a las cantidades aportadas y los beneficios recibidos, el sistema de reparto está abocado a una situación financiera y patrimonial muy negativa e incluso inviable, que irá empeorando a partir de 2020. Por tanto, sigue estando plenamente vigente la propuesta de transformar el sistema de pensiones español en uno basado en la capitalización del ahorro individual.

El informe propone que España adopte un sistema de pensiones que estaría apoyado en tres pilares. Un primer pilar sería el básico, que garantizaría para todo el mundo, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, lo que podría llamarse pensión de coberturas básicas, con una función redistributiva en el sistema. Un segundo pilar obligatorio, destinado a cubrir la función de ahorro, estaría totalmente financiado en sus dos tramos: un 10 por 100 del coste íntegro del trabajador para la empresa se destinaría a las cuentas de ahorro privadas de los trabajadores para financiar su jubilación, y un 3 por 100 se dedicaría a garantizar los riesgos de muerte e incapacidad. Los trabajadores elegirían libremente sus empresas de gestión del ahorro. Estas empresas estarían sujetas de una regulación estricta, de modo que los ahorros estarían protegidos frente a cualquier contingencia. Este sistema debería estar supervisado por un organismo estatal autónomo, para asegurar que el marco regulatorio fuese respec-

do rigurosamente. Un tercer pilar estaría constituido por los actuales planes individuales de ahorro voluntario, para aquellas personas que buscasen mayores ingresos y mayor seguridad tras su jubilación, y estaría exento de impuestos hasta ciertos niveles.

El estudio llega a la conclusión de que la reforma podría llevarse a cabo sin afectar al equilibrio de las finanzas públicas, e incluso que emprender la reforma rápidamente podría representar una fuente de dinamismo adicional para la economía española. La transformación podría hacerse mediante una transición gradual, basada en tres aspectos fundamentales: aprovechar el desarrollo de los mercados de capitales, encargando la gestión de los ahorros a las instituciones más especializadas del país; traspasar al sector privado la administración de ciertas tareas, reservándose el Estado las más relevantes, tales como la legislación y supervisión; y, por último, centrar la dinámica en el individuo, de modo que el trabajador fuese quien gestionase directamente su previsión, decidiendo quién administrase sus ahorros.

El informe cuenta con una primera parte, aproximadamente la mitad del volumen, en la que se exponen y desarrollan las conclusiones. A continuación, se incluyen nueve anexos que confirman la consistencia interna de los supuestos y en los que se ofrece el detalle de los resultados obtenidos. En ellos se presentan tablas con los valores más relevantes, pero sobre todo se utilizan las representaciones gráficas, para facilitarle al lector la apreciación

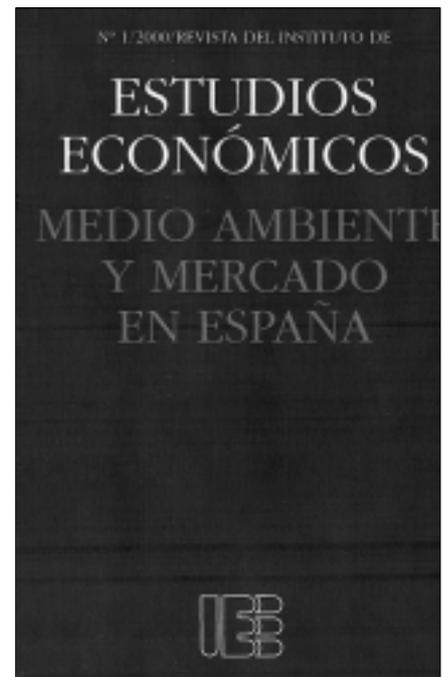
de las tendencias y el orden de las magnitudes, más que sus detalles. Por último, hay que destacar que, tanto en este estudio como en su predecesor de 1996, se ha hecho un esfuerzo por presentar series históricas lo más largas posibles, de 15 años o más, que permiten hacer proyecciones de 50 años sin demasiados riesgos. La principal fuente utilizada es la Seguridad Social, para tener la garantía de que las series están siempre elaboradas con los mismos criterios y de que se pueden evaluar los cambios de los datos a lo largo del tiempo.

El mensaje fundamental de este estudio es que las conclusiones presentadas no sólo mantienen las de hace cinco años, sino que los costes de transición se reducen drásticamente con los nuevos datos. La conclusión a la que llega es que «la introducción gradual de una reforma basada en las cuentas de ahorro individual beneficiaría a todos: a los actuales cotizantes que libremente desean permanecer en el sistema de reparto, a los que con igual libertad opten por abandonarlo y a los nuevos cotizantes. Se produce, además, una disminución de las cotizaciones sociales, lo que trae consigo un aumento del empleo, un incremento de los salarios percibidos por los trabajadores y una reducción de los costes empresariales.»

Redacción de ICE

MEDIO AMBIENTE Y MERCADO EN ESPAÑA

Revista del Instituto de Estudios Económicos
1/2000



El entorno medioambiental desde una perspectiva global

Las cuestiones medioambientales están condicionando de forma creciente los procesos de toma de decisiones económicas, alterando las actuaciones de los agentes e incorporando nuevas restricciones y objetivos a la actividad económica. Para analizar el medio ambiente desde una perspectiva global es obligado emplear un enfoque multidisciplinar que incluya ámbitos complementarios al puramente económico. El medio ambiente es un asunto que preocupa a la totali-

dad de los países, en la medida en que condiciona sus niveles de desarrollo sostenible. Así pues, es preciso compatibilizar el progreso económico con la conservación medioambiental, puesto que su degradación empobrece al planeta y merma su capacidad futura para generar riqueza y bienestar. No obstante, la preocupación medioambiental, que suele ser mayor en los países más desarrollados, puede tener el efecto perverso de limitar e introducir nuevas restricciones al potencial de crecimiento de los países en vías de desarrollo. Esta asimetría de incentivos dificulta el desarrollo de acuerdos e instituciones supranacionales que protejan el medio ambiente con una visión equilibrada y ponderada de los múltiples intereses contrapuestos en juego. Para evitar estos problemas se deben potenciar acuerdos globales que establezcan objetivos claros y factibles en cuanto a su cumplimiento, teniendo en cuenta la especificidad de los problemas medioambientales de los diferentes países y articulando mecanismos compensatorios de tipo comercial y financiero a los países que más soporten los costes de protección medioambiental.

La regulación clásica medioambiental: justificación y efectos perversos

La regulación medioambiental ha generado efectos perversos medidos por la desproporción entre sus logros y los costes introducidos al sistema económico en términos de eficiencia económica. Y es que se suele caer en dos tipos de errores extremos: por un lado, los derivados de actuar de forma general y prescindir de las peculiaridades

específicas del entorno y de las empresas contaminantes; por el otro, la aplicación discrecional y arbitraria de las normas medioambientales para alterar el equilibrio competitivo de un mercado determinado, máxime cuando hay poderosos intereses económicos y electorales en juego. El deterioro del medio ambiente constituye un claro ejemplo de externalidad negativa, o deseconomía externa, que surge cuando la actividad desarrollada por un agente genera efectos sobre terceros que el mercado es incapaz de valorar, es decir, que no se reflejan en los precios, con lo que el producto marginal privado de una actividad es superior a su producto marginal social o, lo que es lo mismo, difieren los intereses individuales y los sociales. De forma adicional a las externalidades, la intervención del sector público se justifica por el hecho de que el medio ambiente puede ser considerado como un bien público puro, en cuyo caso el nivel de protección y conservación del mismo ofrecido en exclusiva por el sector privado sería subóptimo.

La moderna regulación medioambiental: la ecología de mercado

Ante los problemas y efectos perversos de la regulación, se está modificando la forma de intervenir en la política medioambiental, concediendo protagonismo y responsabilidad crecientes al sector privado, e introduciendo instrumentos económicos basados en el mercado. Entre éstos destacan los sistemas de impuestos y subvenciones, y la fijación de derechos de propiedad o permisos de contaminación transferibles. La

propiedad colectiva de los recursos naturales diluye las responsabilidades y los esfuerzos individuales en su protección y conservación, surgiendo así el problema de los bienes comunales. Para solventar éste se pueden introducir paulatinamente sistemas especiales de «derechos de propiedad» sobre los recursos medioambientales. Estos sistemas permiten disminuir eficientemente la contaminación con bajos costes sociales, sobre todo cuando las cuotas contaminantes pueden ser intercambiadas libremente por las empresas propietarias. De igual forma, puede suceder que, en ocasiones, el Estado o las asociaciones ecológicas recompreen estas cuotas con la finalidad de amortizarlas anticipadamente.

La protección del medio ambiente en España

La intervención pública medioambiental en España se caracteriza por la pluralidad de organismos actuantes y de administraciones competentes en la materia, lo que genera disfunciones en términos de conflictos competenciales y de solapamiento de normas, cuando no de asunción de responsabilidades ante la aparición de problemas graves. En cuanto a las emisiones contaminantes, España cuenta con unos niveles muy inferiores a los de otros países de nuestro entorno, y la tendencia en los últimos años a disminuirlos es similar a la de nuestros socios comunitarios. Por lo que respecta al gasto público en medio ambiente, en 1996 representaba el 3,6 por 100 del gasto total, un punto más que diez años antes. Entre los instrumentos tradiciona-

les empleados en la política medioambiental, se ha acudido a la regulación normativa, sujeta a limitaciones e imperfecciones. Como alternativa se plantea utilizar la tributación medioambiental, pero modificando la importancia relativa de los principios y objetivos que actualmente persigue, dejando en un segundo plano los objetivos recaudatorios y concediendo un mayor protagonismo a aquéllos que buscan la protección del medio ambiente, que actualmente son inexistentes en alguno de nuestros más importantes «impuestos ecológicos».

Las alternativas de mejora en la protección medioambiental

El bienestar de la sociedad depende, fundamentalmente, de la relación entre la población y su capacidad de emplear los recursos naturales de forma eficiente. Esta eficiencia puede incrementarse mediante la mejora en los métodos de

producción, el reciclaje o el uso de recursos alternativos. Se requiere también una legislación que favorezca y proporcione seguridad jurídica a las actuaciones de carácter medioambiental de los agentes privados. Asimismo, es necesaria la integración del medio ambiente en las distintas políticas sectoriales, mediante la inclusión de consideraciones de tipo ambiental en cada uno de los sectores productivos. Otra línea de actuación requeriría un cambio en el sistema de valores y prioridades de la sociedad que, a su vez, incidiría en las pautas de consumo y producción. La combinación de políticas formativas y fiscales debe ir encaminada a la concienciación del problema y la optimización de las inversiones, para que el factor medioambiental no reste competitividad al tejido productivo. Para resolver el problema medioambiental se deben seguir criterios estrictos

de proporcionalidad entre los objetivos medioambientales por conseguir, los instrumentos utilizados y los costes globales que se introducen en el funcionamiento del sistema productivo. No obstante, la intervención pública en las cuestiones medioambientales tiene una importante responsabilidad que asumir, ya que, a través de los sistemas normativos y tributarios, puede alterar la estructura de incentivos del sector privado y aprovechar así el fuerte potencial de la iniciativa privada en este campo; asimismo, debe potenciar una adecuada educación medioambiental que permita acercar a la sociedad la gravedad del problema y, con ello, modificar su comportamiento. En definitiva, el futuro debe apuntar hacia la interrelación de la ecología, la economía, el empleo y la educación.

Sumario remitido por el IEE