

Xina, bananes i el futur del comerç internacional

F. Xavier Mena (*)

Abstract

*The objectives of the World Trade Organization's Millenium Round in Seattle (USA) sum up the international trade conflicts which are on the agenda for multilateral negotiations at the beginning of the 21st century. International trade takes place in a framework of increasingly globalised markets, although the strategic commercial policies of the different blocs and countries include points that are characteristic of imperfect competition. The most significant conflict centres on the European Union's Common Agricultural Policy. At the last GATT Uruguay Round it was agreed that this policy would be reformed. Social and ecological dumping are two permanent issues in negotiations aimed at making international trade both fair and sustainable. The gradual disappearance of tariff barriers and quotas has been offset by an abundance of technical barriers. Moreover, industrial policies and the interests of powerful lobbies usually take precedence over aims to defend competition in world markets. The banana war, violation of industrial and intellectual property rights and **cultural exception** in terms of the audiovisual industry demonstrate the complexity of negotiations involving commercial diplomacy. Lastly, mention must be made of new emerging economies such as the People's Republic of China which are now taking their place in WTO negotiations on the future of international trade.*

Resum

*Els objectius de la Ronda del Mil·leni de l'Organització Mundial del Comerç (WTO) a Seattle (USA) resumeixen els conflictes comercials internacionals que conformen l'agenda de treball de les negociacions multilaterals al començament del segle XXI. El comerç internacional es desenvolupa en un marc de globalització dels mercats, malgrat que les polítiques comercials estratègiques dels diferents blocs i països estableixin elements característics de la competència imperfecta. El conflicte més rellevant se centra en la Política Agrària Comunitària (PAC) de la Unió Europea, que va adquirir un compromís de reforma a la darrera Ronda Uruguay del GATT. El dumping social i el dumping ecològic constitueixen dos elements permanents en les negociacions orientades cap un comerç internacional just i sostenible. I la progressiva desaparició de les barreres aranzelàries i de contingents ha vingut acompanyada de la proliferació de barreres sanitàries i tècniques. D'altra banda, les polítiques industrials i els interessos dels lobbies acostumen a posar-se per davant dels objectius de defensa de la competència als mercats mundials. El contenciós de les bananes, el frau dels drets de propietat industrial i intel·lectual o l'**excepció cultural** lligada al sector de l'audiovisual mostren la complexitat assolida per les negociacions objecte de la diplomàcia comercial. Finalment, cal fer esment a l'aparició de noves economies emergents com la R.P. Xina en aquests escenaris de futur del comerç internacional que es negocien al si de l'Organització Mundial del Comerç (WTO).*

(*) Professor d'ESADE.

Introducció

El Comerç Internacional està assolint uns volums quantitius i una diversificació per productes i geogràfica com mai ho havia fet en el passat. No obstant, aquesta globalització creixent de l'activitat econòmica no significa necessàriament una configuració del mercat cap a paradigmes d'eficiència competitiva. Més aviat al contrari, els trets propis de la competència imperfecta són presents en bona part dels intercanvis internacionals. Una projecció ben explícita d'aquesta afirmació són l'agenda de treball de les negociacions comercials multilaterals GATT/WTO o els conflictes entre blocs comercials. L'objecte d'aquesta conferència consisteix en repassar els contenciosos i tòpics que van quedar oberts després de la signatura de l'Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) a Marrakech el 15 d'abril de 1994, i que han passat a constituir l'esmentada agenda de treball de l'Organització Mundial del Comerç (OMC/WTO).

En efecte, la Conferència Ministerial de Seattle (USA) celebrada entre el 28 de novembre i el 3 de desembre de 1999 tenia per objectiu endegar una nova Ronda de negociacions comercials multilaterals. La Ronda del Mil·lenni tindrà dificultats per impulsar avenços significatius, donat el fracàs de la Conferència inaugural, com va quedar ben palès als mitjans de comunicació. En qualsevol cas, la referència de Seattle ha senyalat els tòpics que dibuixen els punts calents de les relacions comercials internacionals. Entre els més importants, cal ressenyar la reforma de la Política Agrària Comunitària (PAC) de la Unió Europea, el dumping social i ecològic, les barreres no aranzelàries (sanitàries, tècniques,...), la política de competència en relació amb les polítiques industrials, el conflicte de les bananes, la protecció dels drets de propietat industrial i intel·lectual, el sector audiovisual, i l'ingrés de la P.R. Xina com membre de l'Organització Mundial del Comerç (OMC/WTO).

L'Agenda de Treball de l'Organització Mundial del Comerç

La reforma de la Política Agrària Comunitària

La qüestió més rellevant a la taula de negociacions comercials internacionals està constituïda pels subsidis a l'exportació dels excedents agraris de la Unió Europea, que enfronta els interessos europeus amb els Estats Units i tot un seguit de països amb una important base exportadora agrària. La Política Agrària Comunitària (PAC) es basa en els principis de l'autosuficiència en l'abastament del mercat interior, amb l'objectiu de fixar la població agrària al territori i garantir les rendes dels agricultors.

L'esmentat principi de *preferència comunitària* s'ha instrumentat mitjançant la negociació de preus de garantia a l'inici de campanya entre la Secció Garantia del Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrària (FEOGA) i les organitzacions agràries. Aquesta fixació de preus mínims superiors als de lliure mercat, combinada amb l'adaptació tecnològica (maquinària agrícola, herbicides, etc.) es va traduir en un increment de la producció i la generació d'excedents. Aquests excedents via compres garantides pel FEOGA van obligar a construir magatzems per guardar tones i tones de producte (*muntanyes de mantega i de llet en pols*). La producció es va acumular originà-

riament en cereals, lactis, carn porcina, ous i aus, sucre i arròs. Posteriorment, els excedents es van estendre a la carn bovina, fruites i hortalisses i matèries grasses. I, als anys setanta es van incorporar també el tabac, el vi, el lli, i les llavors. A més, les adhesions del Regne Unit, Irlanda i Dinamarca el 1973, Grècia el 1981 i Espanya i Portugal el 1986 van agreujar l'acumulació d'excedents agraris. Als productes *continentals*, ara també s'hi afegien els productes agraris *mediterranis*. I encara haurien d'entrar posteriorment Àustria, Suècia i Finlàndia.

Aquesta política d'intervenció als mercats via preus implicava que el FEOGA arribava a absorbir fins el 90% dels recursos pressupostaris de la Comunitat Econòmica Europea (CEE) als anys seixanta. Tot i l'abast actual de les activitats comunitàries, la Política Agrària Comunitària significa més del 50% del pressupost de la Unió Europea. Tot plegat, aquest seguit de preus institucionals, *prélèvements* o aranzels, restitucions i primes de magatzematge, han fet que augmentessin els subscriptors dels Diaris Oficials a la recerca de rendes.

El cost d'aquesta política d'intervenció als mercats agraris va originar (Plan Mansholt, Informe Wilbrandt-Uri/Kaldor) que la pròpia Comunitat Econòmica Europea impulsés la reducció de la superfície agrària i dels cens ramader, en el cas de la llet. No obstant, la Directiva 72/160 de cessament de l'activitat agrícola va originar fortes protestes i advertències de vots de càstig a les eleccions polítiques per part dels agricultors. En la mateixa línia inoperant se situarien les Comunicacions de la Comissió Europea relatives a *Reflexions sobre la PAC* (desembre 1980) i *Un futur per a l'agricultura europea* (desembre 1985).

A més, la costosa política de restitucions a l'exportació va ser qüestionada al si de la Ronda Uruguay del GATT per part dels Estats Units, Canadà, Austràlia, Nova Zelanda i altres països del Grup Cairns, argumentant que les exportacions europees de cereals, llet, carn de boví i sucre competien als mercats internacionals amb estratègies de dumping. Només les antigues colònies europees incloses a la Convenció de Lomé gaudien de lliure accés, règim preferent o un règim especial de quota d'importació amb preu garantit.

Aquesta pressió de la diplomàcia comercial americana (Carla Hills a l'Administració Bush, Mickey Kantor i Charlene Barshefsky a l'Administració Clinton), obligà a la Unió Europea a plantejar una reforma de la Política Agrària Comunitària. Així, el 1987, la Comunitat Econòmica Europea va acordar la reducció de l'oferta agrària mitjançant la fixació de quantitats màximes garantides, quotes de producció i abandonament de terres, complementades amb les ajudes transitòries a la renda agrària del Reglament (CEE) 768/89.

No obstant, la necessitat de no alterar la formació de preus al mercat mundial agrari va obligar a una profunda reforma de la política artificial de sosteniment de preus al si del mercat europeu, sense afectar les rendes agràries. La proposta persegueix instrumentar la nova política agrària mitjançant l'establiment de quotes de producció a cada producte (Organització Comú de Mercat, OCM) i ajudes directes sota la forma de pagaments compensatoris (subvencions per hectàrea, primes per cap de bestiar).

La Unió Europea ha mirat de justificar aquestes ajudes a partir dels efectes externs positius dels agricultors en matèria de protecció del medi ambient, que garanteixen l'existència del pai-

satge rural a favor de les futures generacions, etc. Tot i que no falten invocacions perquè diversifiquin l'activitat agrària cap el turisme rural. I proporcionant incentius a les jubilacions anticipades. També abunden les justificacions a partir de la repoblació forestal que permetrà aquesta nova política agrària a Europa. En aquest sentit, la Declaració de Cork de 1996 resulta il·lustradora en referir-se a l'àrea rural europea com una "estructura cultural, econòmica i social pròpia...amb un extraordinari ventall d'activitats,...gran varietat de paisatges,manteniment de la diversitat biològica....."

Les primeres OCM reformades van ser cereals, oleaginoses, tabac, sucre, carn de boví, oví i porcí, i llet. Malauradament, la introducció del sistema Carver-Grenfield de fabricació de farines de carn i ossos va provocar l'encefalitis espongiforme bovina de les *vaques boges* britàniques, tot reduint la demanda de carn de boví i desviant el consum cap la demanda d'aus, que s'alimenten de cereals. Tot plegat, Europa ha hagut d'importar blat de moro dels Estats Units. En qualsevol cas, la reforma dels diferents mercats o OCM s'han portat a terme amb forts problemes de negociació per distribuir les quotes de cereals i llet, l'arrancada de vinyes o el sacrifici vacum de llet. Les sancions en forma de multes per incompliment de les quotes acordades i per la producció en excés han estat força habituals. I també cal recordar els casos de frau en diferents sectors.

Paral·lelament a la disminució de les restitucions o subvencions a l'exportació dels productes agraris, la Unió Europea està procedint a una reducció dels aranzels duaners (*prélèvements*) per facilitar l'accés als seus mercats. La clàusula de pau, mentre es compleixi el calendari de la reforma, garanteix que no s'activaran les amenaces de sancions comercials contra productes europeus per part dels Estats Units.

L'obligació històrica d'incorporar a la Unió Europea els països de l'est d'Europa (Hongria, Polònia, Romania, Bulgària, Txèquia, Eslovàquia, Estònia, Letònia i Lituània) posa de nou en qüestió la Política Agrària Comunitària, a partir del pes del sector primari de les economies d'aquests països. Les dificultats de la Comissió Santer per impulsar l'Agenda 2000, les propostes de nacionalització de la PAC a la Cimera de Berlín i els interessos enfrontats dels diferents Estats Membres afegeixen dificultats a la reforma. La darrera Cimera de Seattle ha mostrat que el capítol agrari segueix ocupant el centre dels conflictes comercials internacionals.

El dumping social

La globalització dels intercanvis comercials ha impulsat l'aparició de nous temes subjectes a la controvèrsia. La competència entre empreses al si d'un mercat integrat arreu del món ha sustentat l'argument dels països desenvolupats al voltant del dumping social. En efecte, les condicions laborals als països pobres sense legislació protectora de les condicions de treball signifiquen menors costos incorporats al procés de producció i, per tant, la possibilitat de competir amb productes substitutius de forma avantatjosa.

L'Estat del Benestar de les societats avançades implica una legislació en matèria de Seguretat Social que obliga a cotitzacions socials sobre el factor treball, així com impostos generals, per tal de finançar prestacions socials com ara les pensions de jubilació i viduïtat, subsidis d'atur i per incapacitat laboral, cobertura de malalties, etc. A més, la tutela legal dels contractes laborals

obliga a respectar unes determinades condicions de seguretat i higiene, descansos, vacances, etc. D'altra banda, els nivells salarials són ben diferents arreu del món i els costos de transport no eliminen les avantatges de la localització de les activitats productives a països de la perifèria.

El cas de Las Pedroñeras (Conca) ha estat ben significatiu al respecte. L'especialització en el cultiu de l'all en aquesta localitat manxega no pot fer front a la competència dels alls xinesos. I tot i que la Comissió Europea ha aprovat una protecció temporal, difícilment es poden fer esforços per augmentar la competitivitat o reduir els costos per competir amb uns nivells salarials com els existents en l'àmbit rural xinès, tot i afegint els costos de transport d'un vaixell amb les bodegues carregades d'all.

Des d'una altra perspectiva, la imposició d'estàndards laborals als països pobres significa una barrera al seu creixement i desenvolupament econòmic via l'accés dels seus productes als mercats internacionals. Sembla que la solució passa per fixar la prohibició de condicions de treball denigrants, incompatibles amb els drets fonamentals de la persona, així com serioses limitacions del treball infantil, com ja va fer unilateralment Estats Units amb la Child Labour Deterrence Act de 1995. No obstant, els efectes nocius de la Harkin Bill americana relativa al treball infantil posa en qüestió els objectius finals de la prohibició a la importació de productes elaborats per mà d'obra infantil.

El dumping ecològic

La normativa protectora del medi ambient és diferent entre països i, en qualsevol cas, té un grau de compliment divergent segons el lloc del món on es produeixen les activitats que generen contaminació. Aquesta circumstància, des de la perspectiva de les implicacions sobre els costos empresarials, ha donat peu a parlar del dumping ecològic. A més, la creixent preocupació per l'entorn ha originat l'organització de la defensa dels recursos naturals per part de grups ecologistes amb una capacitat de mobilització ben considerable.

A la reunió de Seattle, així com en altres cimeres internacionals, s'han manifestat els defensors de les tortugues que queden enganxades a les xarxes dels pescadors de gambes de l'Oceà Índic, o els defensors dels dofins que moren com a conseqüència de la pesca de la tonyina a Mèxic. Darrerament, també es mostra molt actiu el grup defensor dels boscos tropicals, on es fan taules per nodrir la demanda de fusta dels països desenvolupats.

Barreres no aranzelàries

La progressiva desaparició de les barreres comercials explícites i visibles, com ara els aranzels i els contingents, en les successives Rondes negociadores del GATT (Annecy, Torquay, Ginebra, Dillon, Kennedy, Tokyo), no significa que el món actual es caracteritzi per un mercat mundial sense barreres al comerç. Contràriament, fins i tot dins de mercats interns generats pels processos d'integració econòmica, es poden identificar un reguitzell de barreres no aranzelàries.

Les barreres sanitàries amaguen en molts casos autèntiques barreres comercials. El cas de la carn amb hormones per afavorir el creixement que els Estats Units volen comercialitzar als mer-

cats europeus ha estat un dels conflictes més recents. I encara ho és més el conflicte dels productes alimentaris modificats genèticament, en que algunes empreses americanes han realitzat avenços ben significatius en la lluita contra els agents patològics per tal de assolir una major productivitat.

Les barreres tècniques també han proliferat els darrers anys, ja sigui pel que fa a motius de seguretat, establiment de estàndards, controls de qualitat, avaluació de les regles d'origen o certificacions i registres nacionals requerits per ser comercialitzats a determinats mercats.

Política de competència versus polítiques industrials

Els dos grans blocs comercials, Estats Units i Europa, propugnen els principis de l'eficiència competitiva. Als Estats Units la legislació anti-trust gaudeix de una llarga tradició des de la Sherman Act (1890), la Clayton Act (1914), la Robinson-Patman Act (1936) i la Celler-Kaufver Merger Act (1950). Per la seva banda, la Unió Europea incorpora la defensa de la competència des del seu Tractat fundador. En efecte, el articles 85 i 86 del Tractat de Roma (art. 81 i 82 del Tractat d'Amsterdam) postulen la regulació de les pràctiques anticompetitives fruit de la concentració i l'abús de posició dominant al si dels mercats. Més concretament, el Reglament (CEE) 4064/89 del Consell, de 21 de desembre de 1989, sobre control de les operacions de concentració d'empreses estableix els procediments per garantir la presència de la competència al mercat europeu.

No obstant, les polítiques industrials en el marc de la política comercial estratègica es posa per davant de la política de competència en els casos de conflicte entre els interessos dels blocs comercials. I és especialment així des que el President Clinton nomenà, al començament del seu primer mandat, a la professora Laura Tyson al capdavant del Council of Economic Advisors. La professora Tyson va inspirar una política comercial més agressiva enfront Europa i Japó, com ja anunciava el seu llibre *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries*, fruit del seminari a la Universitat de Berkeley amp els emprenedors del Silicon Valley.

El cas Boeing-Airbus ha estat un bon exemple de política comercial estratègica, on la política industrial va guanyar a la política de competència. L'empresa Boeing va argumentar que la política industrial europea a favor de Airbus provocava una situació de competència deslleial. La part europea ha considerat que els contractes de McDonnell Douglas amb el Pentàgon eren una forma de subvenció encoberta de projectes amb una finalitat comercial. Tot aplicant els criteris d'extra-territorialitat del Reglament (CEE) n° 4064/89 del Consell, de 21 de desembre de 1989, sobre control de les operacions de concentració d'empreses, la Comissió Europea va vetar la fusió Boeing-McDonnell Douglas, basant-se en els contractes d'exclusivitat de Boeing amb algunes companyies americanes de transport aeri. El conflicte ha viscut episodis de represàlies comercials com les prohibicions a alguns models Boeing per aterrar a aeroports europeus, tot argumentant la superació de les cotes de decibels de contaminació acústica. Les autoritats d'Estats Units van respondre amb un veto similar enfront l'aterratge del Concorde als aeroports americans.

D'igual manera, els conflictes comercials entre els Estats Units i Japó també són una expressió de la transcendència de les polítiques comercials estratègiques dictades pels interessos dels lobbies i/o keiretsus nacionals en els sectors de l'automòbil, telecomunicacions, assegurances, equips mèdics o fotografia.

El contenciós de les bananes

El cas de les bananes ha estat un dels conflictes més important al si de l'Organització Mundial del Comerç. L'origen del problema cabria situar-lo en l'adhesió d'Espanya i Portugal a la CEE i els Convenis de Lomé que afavorien amb el criteri de preferència comunitària les bananes produïdes a territori europeu o a determinats indrets dels països ACP.

Un primer escull va sorgir per la preferència dels consumidors alemanys i d'altres països comunitaris a favor de les característiques de les bananes d'Amèrica Llatina. No obstant, una sentència del Tribunal de Justícia europeu dictaminà a favor de les produccions canàries i de la resta amb preferència comunitària. La reacció dels països llatinoamericans productors de bananes va endegar un conflicte comercial, tot obrint un procediment formal de resolució de disputes al si de l'OMC en contra del règim europeu de quotes i aranzels. Estats Units es va afegir al contenciós tot i que produeix escasses quantitats de bananes i no hi havia treballadors americans afectats. No obstant, cal recordar que les grans multinacionals del sector (Chiquita, Dole, Del Monte) són americanes i contribueixen a través del seu lobby a les campanyes electorals dels partits demòcrata i republicà.

Tot utilitzant la Secció 301 de la Trade Act, l'Administració americana va amenaçar amb l'aixecament de sancions en forma d'aranzels contra una llista de productes comunitaris que anaven des de les teteres a les galetes, passant per les espelmes, els bolígrafs, els articles de màgia o els llençols.

Drets de propietat industrial i intel·lectual

El frau de marques, noms comercials i patents constitueix una de les pràctiques que estan proliferant a mida que augmenta el volum del comerç internacional. Les empreses que inverteixen volums de recursos importants en el disseny i comunicació del seu logotip, marca i nom comercial constaten la rapidesa amb que són objecte d'apropiació fraudulenta per productors situats arreu del món, que competiran amb els productes originaris a mercats paral·lels. L'existència de marques globals ha agreujat aquestes pràctiques il·legals, de més difícil persecució que a escala domèstica.

D'igual manera, els drets de propietat intel·lectual han estat objecte de còpia fraudulenta, independentment del suport en que es manifestin. Per la seva banda, la protecció de les patents també esta sotmesa a aquesta pirateria, com pot constatar-se en nombrosos productes i procediments.

El sector de l'audiovisual

La Ronda Uruguay del GATT va registrar un darrer ensurt a finals de 1993, quan el president de la Motion Picture Association of America (MPAA), Jack Valenti, es va adreçar per introduir a les negociacions les barreres comercials al sector audiovisual. Els productors cinematogràfics de Hollywood consideren que les quotes de pantalla a Europa constitueixen una barrera contrària als principis de lliure comerç defensats pel GATT. La resposta europea, encapçalada per França, va consistir en invocar l'*excepció cultural* del cine, tot recordant la forta penetració cultural americana a través de la quota de mercat a les pantalles de les sales de cine europees. El cas de l'audiovisual mostra l'evolució experimentada pels temes de negociació comercial internacional, no limitada als tradicionals productes de caire industrial.

La República Popular de Xina constitueix un dels mercats emergents que s'ha incorporat al comerç internacional els darrers anys. Amb la peculiaritat de ser un país en transició des del comunisme, amb aspiracions de convertir-se en líder regional, i amb una base demogràfica de 1.200 milions d'habitants representativa d'una cinquena part de la població mundial. Un dels màxims objectius del govern xinès consisteix en ingressar com membre de l'Organització Mundial del Comerç. En aquest sentit, cal recordar que Xina va ser present a la creació del GATT el 1947. Malgrat això, la fundació de la República Popular de Xina va originar la seva exclusió a les futures Rondes Comercials en benefici de Formosa (avui, Taiwan).

Les negociacions de la R.P. Xina per ingressar a l'OMC han de superar l'escull que representa les exigències americanes i europees relatives a no admetre el plantejament preferent que demana la delegació xinesa. En efecte, tant els EUA com la UE consideren que la R. P. Xina constitueix una potència comercial internacional, tot i ser un país de baixa renda per càpita. Els grans blocs comercials defensen que el tracte preferent està reservat pels països pobres que depenen de pocs productes d'exportació, circumstància que els fa molt sensibles a variacions dels preus. I aquest no és el cas de la R.P. Xina.

A més, l'economia xinesa manté encara una política aranzelària proteccionista envers nombrosos productes i serveis estrangers, i prohibeix l'accés dels capitals internacionals a diferents sectors econòmics. D'altra banda, el mercat xinès no constitueix un mercat únic, ja que les diferents fronteres provincials pateixen de barreres aranzelàries i no aranzelàries (sanitàries, tècniques), de manera que algunes províncies són més obertes a la resta del món que no pas a altres indrets de la pròpia R.P. Xina.

Finalment, l'OMC ha demanat al govern xinès un esforç addicional en la lluita contra la pirateria dels drets de propietat industrial i intel·lectual, ja que el frau de marques i patents està molt estès a les províncies costaneres.

Bibliografia

- Anderson, K. & Blackhurst, R. eds.:(1992) *The Greening of World Trade Issues*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Bhagwati, J. & Hudec, R. eds.:(1997) *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Fox, E.M.:(1997) "US and EU Competition Law: A Comparison", a E. Graham & D. Richardson, *Global Competition Policy*, Institute for International Economics.
- Krueger, A.O.:(1996) *The Political Economy of Trade Protection*, Chicago: University of Chicago Press.
- <http://www.wto.org>
- <http://www.ilo.org>
- <http://www.imf.org>
- <http://www.worldbank.org>
- <http://www.oecd.org>
- <http://www.europa.eu.int>