

# CAMBIAR LAS REGLAS

comercio, globalización y lucha contra la pobreza

 **COMERCIO**  
 **CON**  
**JUSTICIA**

  
**Oxfam**  
Internacional



© Oxfam International 2002

## Comercio Con Justicia

OXFAM no sólo está decidida a defender con argumentos la necesidad de cambio, como hacemos en este informe, sino también a trabajar para que ese cambio se haga realidad. Por eso hemos puesto en marcha la campaña de OXFAM sobre comercio, con el nombre de Comercio Con Justicia. Sabemos que el verdadero cambio sólo llegará cuando lo demande un elevado número de personas, tanto en los países ricos como en los pobres. Queremos trabajar junto con las muchas organizaciones e individuos de todo el mundo que ya están haciendo campañas para asegurar que el comercio suponga una verdadera diferencia en la lucha contra la pobreza global. Juntos, queremos construir el tipo de movimiento que logró acabar con el *apartheid*, que prohibió el uso de minas antipersonales y que está logrando progresos reales en la reducción de la deuda del Tercer Mundo. La ambición es mucha y la tarea no es fácil, pero estamos convencidos de que el éxito de esta campaña puede transformar la vida de las comunidades pobres de un modo nunca visto hasta ahora.

**[www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com)**

[advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)





# **Cambiar las reglas:** comercio, globalización y lucha contra la pobreza

## **Contenidos**

- 3** Sumario
- 17** Prólogo
- 18** Agradecimientos
- 19** Acrónimos
- 20** Introducción
- 31** Capítulo 1  
Comercio y globalización en el siglo XXI
- 47** Capítulo 2  
El comercio como motor para reducir la pobreza
- 64** Capítulo 3  
Países y poblaciones pobres: abandonados por el sistema mundial de comercio
- 95** Capítulo 4  
El acceso a los mercados y el comercio agrario: los dobles raseros de los países ricos
- 122** Capítulo 5  
Los pobres y la liberalización del comercio
- 149** Capítulo 6  
Materias primas: comercio en declive
- 165** Capítulo 7  
Empresas transnacionales: inversión, empleo y márketing
- 207** Capítulo 8  
Las normas internacionales de comercio, un obstáculo para el desarrollo
- 239** Capítulo 9  
Cómo hacer que el comercio beneficie a los pobres
- 259** Notas
- 260** Bibliografía
- 269** Investigaciones realizadas para la elaboración de este informe
- 270** Direcciones de Oxfam Internacional



# Resumen

Hay una paradoja de fondo en el comercio internacional. En el mundo globalizado de comienzos del siglo XXI, el comercio es una de las fuerzas más poderosas que relacionan las vidas de todos nosotros. Es también una fuente de generación de riqueza sin precedentes en la que, sin embargo, se deja atrás a millones de las personas más pobres del mundo. El aumento de la prosperidad en las naciones industrializadas ha ido de la mano de un predominio de las masas de pobreza en otras zonas: las desigualdades entre países ricos y pobres, ya inmorales antes de que comenzara en serio la liberalización, se están profundizando aún más. El comercio mundial ofrece el potencial de actuar como una poderosa fuerza para reducir la pobreza, así como para conseguir un crecimiento económico, pero ese potencial se está desaprovechando. El problema no estriba en que el comercio internacional se oponga inherentemente a las necesidades e intereses de los pobres, sino que las normas que lo rigen están elaboradas en favor de los ricos.

El coste humano de un comercio injusto es inmenso. Si África, el este y el sur de Asia, y América Latina vieran incrementada en un 1 por ciento respectivamente su participación en las exportaciones mundiales, el aumento resultante de sus ingresos podría liberar a 128 millones de personas de la pobreza. Esa reducción de la pobreza contribuiría a mejorar otras áreas como la salud infantil y la educación.

En su discurso, los gobiernos de los países ricos insisten constantemente en su compromiso con la reducción de la pobreza. Pese a ello, esos mismos gobiernos utilizan sus políticas comerciales para llevar a cabo lo que viene a ser un robo: saquear a los pobres para dárselo a los ricos. Cuando los países en desarrollo exportan a los mercados de los ricos, se enfrentan a barreras arancelarias cuatro veces superiores a las que encuentran los países ricos. Esas barreras cuestan a los países en desarrollo 100.000 millones de dólares anuales, el doble de lo que reciben en concepto de ayuda.

Se pueden encontrar diversas expresiones políticas para describir el comportamiento de los gobiernos de países ricos, pero la cruda realidad es que sus políticas están causando un enorme sufrimiento a los pobres del mundo. Cuando los países ricos dejan a los pobres fuera de sus mercados, les cierran la puerta a una salida para escapar de la pobreza.

**Si África, el este y el sur de Asia, y América Latina vieran incrementada en un 1 por ciento respectivamente su participación en las exportaciones mundiales, el aumento resultante de sus ingresos podría liberar a 128 millones de personas de la pobreza.**

La falta de acceso a los mercados no es un ejemplo aislado de norma comercial injusta o de doble rasero en los países ricos. Mientras que éstos mantienen sus mercados cerrados, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han presionado a los países pobres para que abran los suyos de golpe, a menudo con consecuencias perjudiciales para las comunidades pobres. La comunidad internacional no ha abordado seriamente el problema de los precios bajos e inestables de las materias primas, que arrastran a millones de personas a la pobreza. Mientras tanto, se ha dejado libertad a las poderosas empresas transnacionales (ETN) para realizar inversiones y utilizar prácticas laborales que contribuyen a generar pobreza e inseguridad, sin más trabas que unas débiles directrices voluntarias. Otra parte del problema es la Organización Mundial del Comercio (OMC). Muchas de sus normas sobre propiedad intelectual, inversiones y servicios protegen los intereses de los países ricos y de las poderosas ETN, al tiempo que imponen enormes costes a los países en desarrollo. La inclinación de la OMC hacia los intereses de los países ricos y las grandes empresas suscita cuestiones fundamentales sobre su legitimidad.

La reforma del comercio mundial es sólo uno de los requisitos para acabar con las profundas injusticias sociales que acompañan a la globalización. También hacen falta acciones para ampliar las oportunidades –y reducir las desigualdades– en ámbitos como la salud, la educación y la distribución de la riqueza. Sin embargo, las normas que rigen el comercio internacional son una parte fundamental del problema de la pobreza. Hacen falta reformas en profundidad para hacer de ellas parte de la solución.

## La campaña sobre comercio de OXFAM

Este informe pone sobre la mesa el análisis que hace OXFAM de las normas que rigen el comercio mundial. La campaña que con él se lanza persigue cambiar esas normas para liberar el potencial del comercio para reducir la pobreza. Esta campaña está motivada por la convicción de que ha llegado el momento de acabar con los dobles raseros que prevalecen y conseguir un comercio con justicia. Entre los principales objetivos políticos de OXFAM se encuentran los siguientes:

- Mejorar el acceso de los países pobres a los mercados, y acabar el ciclo de los subsidios a los excedentes agrarios y el dumping en la exportación por parte de los países ricos.
- Poner fin al uso de condiciones en los programas del FMI y el Banco Mundial para forzar a los países pobres a abrir sus mercados.
- Crear una nueva institución internacional sobre materias primas en niveles compatibles con unas condiciones de vida razonables para los productores, y cambiar las prácticas empresariales de manera que las compañías paguen precios justos.
- Establecer nuevas normas sobre propiedad intelectual que garanticen que los países pobres puedan acceder a las nuevas tecnologías y a medicamentos esenciales; y que los agricultores puedan conservar, intercambiar y vender semillas.
- Prohibir las normas que obligan a los gobiernos a liberalizar o privatizar servicios básicos vitales para la reducción de la pobreza.
- Mejorar la calidad de las inversiones y de las condiciones laborales del sector privado.
- Democratizar la OMC de manera que los países pobres puedan hacer oír su voz.
- Cambiar las políticas nacionales, educativas, sanitarias y de buen gobierno en los países en desarrollo, para que los pobres aprovechen las ventajas del comercio y los mercados.

¿Por qué una campaña sobre comercio y por qué ahora? Hay tres respuestas a esta pregunta. En primer lugar, es indefendible que el comercio mundial continúe según el modelo actual. Ninguna comunidad civilizada debe tolerar los extremos de prosperidad y pobreza generados por las condiciones que prevalecen en el comercio. Y ninguno de nosotros debe

**Es indefendible que el comercio mundial continúe según el modelo actual. Ninguna comunidad civilizada debe tolerar los extremos de prosperidad y pobreza generados por las condiciones que prevalecen en el comercio.**

estar dispuesto a aceptar el abuso de poder, la injusticia y la indiferencia frente al sufrimiento en las que se sustentan esos extremos.

La segunda razón para actuar se puede resumir en una sola frase: «un bien informado interés propio». Lo que está ocurriendo no es sólo indefendible, es insostenible. Amplias zonas del mundo en desarrollo se están convirtiendo en enclaves de desesperación y creciente marginación, por quedar fuera de la riqueza generada por el comercio. En última instancia, la prosperidad no se puede construir sobre esas bases. Al igual que las fuerzas económicas que dirigen la globalización, la ira, la desesperación y las tensiones sociales que acompañan a las enormes desigualdades en riqueza y oportunidades tampoco respetarán las fronteras nacionales. La inestabilidad que generarán es una amenaza para todos. En el mundo globalizado de hoy en día, nuestras vidas están más inextricablemente ligadas de lo que lo han estado nunca como lo está nuestra prosperidad. Como comunidad global, nadamos o nos hundimos juntos. Ningún país, por poderoso y rico que sea, es una isla.

La tercera razón es la convicción de que el cambio es posible. El sistema internacional de comercio no es una fuerza de la naturaleza. Es un sistema de intercambio gestionado por normas e instituciones que reflejan opciones políticas. Esas opciones pueden dar prioridad a los intereses de los débiles y vulnerables, o pueden dársela a los intereses de los ricos y poderosos. El comercio está intensificando la pobreza y la desigualdad en el mundo, debido a que la forma en que éste se gestiona. Las reglas del juego reflejan el poder de los privilegios adquiridos. Pero esto lo puede cambiar una campaña pública organizada. Como se ha demostrado con la campaña internacional para cancelar la deuda de los países pobres, la movilización ciudadana puede obligar a que los intereses de los pobres se incorporen a la agenda internacional. Y puede conseguir beneficios reales para el desarrollo humano.

Por último, hay una decisión clara que tomar. Podemos optar por permitir que las normas comerciales injustas sigan causando pobreza y desolación, y afrontar las consecuencias. O podemos cambiar las normas. Podemos permitir que la globalización siga trabajando para unos pocos en lugar de hacerlo para muchos. O podemos forjar un nuevo modelo de globalización incluyente, sobre la base de valores compartidos y principios de justicia social. La elección es nuestra. Y el momento de elegir es ahora.

## 1. Comercio y globalización en el siglo XXI

El comercio bien gestionado tiene el potencial de librar a millones de personas de la pobreza. Sin embargo, un incremento del comercio no es una garantía automática de que se vaya a reducir la pobreza. La experiencia de los países en desarrollo muestra la brecha existente entre los enormes beneficios potenciales del comercio, por un lado, y los decepcionantes resultados asociados con la creciente integración a través del comercio, por otro.

Los actuales debates sobre comercio están dominados por un diálogo de sordos entre dos grandes grupos: los «globófilos» y los «globófobos». Los «globófilos» argumentan que el comercio ya está haciendo que la globalización trabaje a favor de los pobres. Su receta para el futuro es: «más de lo mismo».

Los «globófobos» invierten esta visión del mundo. Argumentan que el comercio es inherentemente malo para los pobres. La participación en el comercio, continúan, conduce inevitablemente a más pobreza y desigualdad. El corolario de este punto de vista es: «cuanto menos comercio, mejor».

La «dialéctica entre optimistas y pesimistas del comercio que acompaña prácticamente a cada encuentro internacional sobre comercio es contraproducente. Ambas afirmaciones contradicen la evidencia, y ninguna ofrece una esperanza para el futuro. El falso debate en torno al comercio es una distracción desafortunada, sobre todo por los revolucionarios cambios que están transformando el sistema mundial de comercio. Esos cambios tienen profundas implicaciones para todos los países, y su dirección futura determinará las perspectivas de éxito en la erradicación de la pobreza.

**Como comunidad global, nadamos o nos hundimos juntos.**

**Ahora nos dicen que el mercado informático en América está fallando. Dicen que eso significa que aquí habrá menos producción. Sin este trabajo, mi vida será muy dura.**

JOSEPHINE LARANJA, EMPLEADA EN UNA FÁBRICA DE ELECTRÓNICA EN EL SUR DE MANILA, FILIPINAS

Una parte del cambio es cuantitativo. Las exportaciones han crecido mucho más deprisa que el Producto Interior Bruto (PIB) global, de manera que el comercio es ahora responsable de una parte del ingreso mundial mayor de lo que lo había sido nunca. En consecuencia, los cambios en los modelos comerciales tendrán una influencia creciente en los modelos de distribución del ingreso y en las perspectivas de reducción de la pobreza. Los países en desarrollo han registrado aumentos especialmente rápidos en sus índices de exportación con respecto al PIB. Las exportaciones ascienden ahora a más de una cuarta parte del PIB combinado de estos países, una proporción más alta que la de los países ricos.

La composición de las exportaciones de los países en desarrollo también ha cambiado. Aunque muchas siguen dependiendo de las materias primas, la parte correspondiente a productos manufacturados ha aumentado. Durante la pasada década, se ha producido un boom en las exportaciones de alta tecnología; países como China, India y México son ahora importantes proveedores de tecnologías punta, así como de productos intensivos en mano de obra.

El papel cambiante de los países en desarrollo en la división internacional del trabajo refleja las poderosas fuerzas tecnológicas que están conduciendo la globalización. La asociación entre tecnología informática y telecomunicaciones –o digitalización– está revolucionando las relaciones económicas internacionales. Bajo los auspicios de las ETN, ha facilitado el desarrollo de sistemas globales de producción. Una de las fuerzas más poderosas que han inducido la expansión del comercio mundial, ha sido el aumento del comercio entre las propias empresas. Las ventas exteriores de las 100 mayores ETN alcanzan un valor equivalente a la cuarta parte del comercio mundial; aproximadamente dos tercios de todo el comercio tiene lugar entre empresas.

Las ETN, mediante su producción, inversión y actividades de comercialización, están uniendo más estrechamente que nunca a los productores de los países en desarrollo con los consumidores de los países ricos. Desde las mujeres que trabajan en las factorías textiles de Bangladesh, a sus equivalentes en las zonas económicas especiales de China, desde las trabajadoras en las zonas francas de Centroamérica, a los pequeños campesinos y trabajadores agrarios a lo largo del mundo en desarrollo, la globalización está generando fuerzas que crean importantes oportunidades, junto con enormes amenazas.

## 2. El comercio como motor para reducir la pobreza

La Historia muestra que con frecuencia el comercio no funciona en favor de los pobres, pero también contradice el argumento de que no puede hacerlo. La participación en el comercio mundial ha ocupado un lugar predominante en muchos de los casos más exitosos de reducción de la pobreza, y, comparado con la ayuda, su potencial para beneficiar a los pobres es mucho mayor.

Un incremento de tan sólo un 5 por ciento en la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales generaría 350.000 millones de dólares, siete veces más de lo que reciben en concepto de ayuda. Los 70.000 millones de dólares que África generaría si aumentara en un 1 por ciento su participación en las exportaciones mundiales, representan unas cinco veces la cantidad que se proporciona a la región a través de la ayuda y el alivio de la deuda.

Aparte de los beneficios económicos, el aumento de la exportación puede ser un motor más eficiente para reducir la pobreza de lo que puede serlo la ayuda. La producción para la exportación puede concentrar los ingresos directamente en las manos de los pobres, creando en el proceso oportunidades de empleo e inversión. Sin embargo, la dicotomía «Ayuda vs. Comercio» puede estar sobredimensionada: la ayuda puede jugar un papel crucial a la hora de permitir a los pobres beneficiarse del comercio, sobre todo si apoya inversiones en atención sanitaria, educación e infraestructuras económicas.

El éxito en la exportación puede jugar un papel crucial en la reducción de la pobreza. Las simulaciones llevadas a cabo para este informe han tratado de valorar el impacto potencial que tendría sobre la pobreza una mayor participación de los países en desarrollo en las expor-

**Si me pides que compare nuestras vidas con la de nuestros padres, te diré que todo ha cambiado. Las cosas están mejor. Somos aún vulnerables. Pero hoy hay menos pobreza.**

LAM VAN, CULTIVADOR DE ARROZ, DELTA DEL MEKONG, VIETNAM

taciones mundiales. En cierto modo, estas simulaciones son artificiales: los beneficios derivados del comercio son dinámicos y acumulativos; no pueden representarse en una instantánea. Aun así, los datos son llamativos. Sugieren que un incremento de un 1 por ciento de la participación de cada región en desarrollo en las exportaciones mundiales, podría reducir la pobreza mundial en un 12 por ciento. La disminución sería mayor en el África subsahariana y el sur de Asia, las dos regiones con una mayor concentración de pobreza.

Este cambio en la distribución de la actividad exportadora mundial considerado en nuestras simulaciones es muy modesto, especialmente si se compara con el actual desequilibrio entre población y participación en las exportaciones mundiales. Los países en desarrollo de renta baja, con más del 40 por ciento de la población mundial, realizan menos del 3 por ciento del comercio mundial. Los países ricos exportan mercancías y servicios por un valor aproximado de 6.000 dólares per cápita, mientras que la cifra equivalente para los países en desarrollo es de 330 dólares, y de menos de 100 dólares para los países de renta baja.

La experiencia del Este asiático ilustra lo que es posible conseguir cuando el crecimiento de la exportación se realiza sobre una base amplia. Desde mediados de los setenta, el rápido crecimiento de las exportaciones ha contribuido a un proceso más amplio de crecimiento económico que ha librado a más de 400 millones de personas de la pobreza. En países como Vietnam y Uganda, la producción para los mercados de exportación ha ayudado a conseguir descensos sin precedentes en los niveles de pobreza rural. Cuando está basado en la manufactura de mercancías que requieren mano de obra intensiva, como en Bangladesh, el crecimiento de la exportación puede generar aumentos importantes en la renta de las mujeres.

Hay cautelas importantes que añadir a todas estas historias de éxitos. El aumento de las desigualdades ha ralentizado los índices de reducción de la pobreza en el Este asiático, y el crecimiento de la exportación ha ido acompañado de formas extremas de explotación, en especial entre las trabajadoras. Pero estos resultados no son inevitables. Son la consecuencia del fracaso de los gobiernos para proteger los intereses de los pobres.

Los beneficios del comercio no son automáticos, y el rápido crecimiento de las exportaciones no es una garantía automática para acelerar la reducción de la pobreza. No obstante, si el potencial del comercio va acompañado de estrategias efectivas para conseguir un crecimiento equitativo, puede proporcionar un poderoso impulso para alcanzar los objetivos de desarrollo humano. El acceso a mercados más amplios y a nuevas tecnologías crea incentivos para la inversión que, por su parte, generan crecimiento económico y empleo. Cuando los países son capaces de participar en un comercio de un mayor valor añadido, como ha ocurrido en el este de Asia, el crecimiento de la exportación puede contribuir a un rápido incremento de los niveles de vida.

### **3. Países y poblaciones pobres: abandonados por el sistema mundial de comercio**

A pesar de algunos éxitos notables, la expansión del comercio mundial en el contexto de la globalización ha tenido resultados decepcionantes para la reducción de la pobreza. Se supone que las mareas altas elevan a todos los barcos; pero la marea alta de la riqueza generada por el comercio ha elevado a unos barcos más que a otros, y algunos se están hundiendo con rapidez.

La persistente pobreza y la desigualdad en aumento son aspectos relevantes de la globalización. En medio de la creciente riqueza generada por el comercio, hay 1.100 millones de personas condenadas a sobrevivir con menos de un dólar al día, el mismo número que a mediados de los ochenta. Las desigualdades entre ricos y pobres están aumentando, tanto entre países como dentro de ellos. Los países de renta alta, con sólo el 14 por ciento de la población mundial, acaparan el 75 por ciento del PIB mundial, la misma proporción aproximadamente que en 1990.

Las desigualdades en el comercio están intensificando estas amplias diferencias. De cada dólar generado por las exportaciones en el sistema internacional de comercio, a los países de

**Algunos países que parece que se están integrando con éxito a través del comercio, están atrapados en guetos de bajo valor añadido, y el crecimiento en sus exportaciones tiene poco impacto sobre sus niveles de pobreza.**

renta baja les llegan sólo tres céntimos. Aunque los países en desarrollo han aumentado más rápidamente sus exportaciones que los países ricos, las enormes desigualdades iniciales hacen que la brecha absoluta entre ellos vaya en aumento. En los años noventa, los países ricos incrementaron en 1.938 dólares el valor per cápita de sus exportaciones, los países de renta baja en 51 dólares y los países de renta media en 98 dólares.

El éxito de los países en desarrollo en las exportaciones ha estado muy concentrado. Más de tres cuartas partes de las exportaciones de productos manufacturados se han producido en el Este asiático, y una parte aún mayor en el caso de los productos de alta tecnología. El sur de Asia y el África subsahariana juntos suman menos del 2 por ciento, y la participación de América Latina (con la excepción de México) se está reduciendo.

Algunos países que aparentemente se están integrando con éxito a través del comercio, están atrapados en guetos de bajo valor añadido, y el crecimiento en sus exportaciones tiene poco impacto sobre sus niveles de pobreza. Los datos sobre comercio internacional identifican a México como un importante exportador de productos de alta tecnología y servicios. Sin embargo, menos del 2 por ciento del valor de sus exportaciones deriva de aportaciones locales. Lo mismo ocurre en una serie de países que, como Bangladesh y Honduras, han experimentado altos índices de crecimiento en sus exportaciones de prendas de vestir. En cada uno de estos casos, la producción para la exportación está dominada por el simple ensamblaje y la reexportación de componentes importados bajo los auspicios de ETN, con escasa transferencia de tecnología.

Otros países no han sido capaces de librarse de viejos problemas. Países exportadores de materias primas han visto hundirse su participación en el comercio mundial. El África subsahariana ha tenido que soportar la carga de problemas asociados a los bajos precios. El deterioro de las relaciones de intercambio producido desde finales de los años setenta, ha costado a la región el equivalente a 50 céntimos por cada dólar que recibe en concepto de ayuda.

La teoría comercial predice que los pobres de los países en desarrollo se beneficiarán de la integración a través del comercio, pero la teoría se ve frustrada por la realidad. En América Latina, el rápido crecimiento de las exportaciones ha ido asociado a un desempleo creciente y al estancamiento de los ingresos. Los salarios mínimos reales en la región eran más bajos a finales de los noventa que a comienzos de la década. Las evidencias que se exponen en este informe muestran que sobre todo los pobres de las zonas rurales salen perdiendo.

No todos los problemas asociados con el comercio se pueden evaluar por sus efectos sobre los ingresos. En muchos países, el crecimiento de las exportaciones se ha asentado sobre unas condiciones laborales de explotación. Las mujeres que trabajan en las zonas económicas especiales de China se ven a menudo forzadas a trabajar 12 horas diarias en pésimas condiciones. Las mujeres que trabajan en la confección de prendas de vestir en Bangladesh no tienen derecho a sindicarse. Las largas jornadas laborales por salarios de miseria suponen un fuerte gasto en tiempo y energía para ellas. Mientras tanto, muchos gobiernos han impuesto prácticas laborales «flexibles», un eufemismo –en este contexto– de la violación de los derechos laborales básicos.

#### **4. El acceso a los mercados y el comercio agrario: los dobles raseros de los países ricos**

El potencial del comercio para reducir la pobreza no puede desarrollarse a menos que los países pobres tengan acceso a los mercados de los países ricos. Lamentablemente, los gobiernos del Norte reservan sus barreras comerciales más restrictivas para las personas más pobres del mundo.

La competencia en el sistema internacional de comercio se puede comparar a una carrera de salto de vallas, con una diferencia: los atletas más débiles se enfrentan a las vallas más altas. Cuando los pequeños productores agrarios o las mujeres que confeccionan prendas de vestir entran desesperadamente en los mercados mundiales, se enfrentan a barreras a la impor-

tación cuatro veces superiores que las que tienen que afrontar los productores de los países ricos. Las restricciones comerciales de los países ricos cuestan a los países en desarrollo unos 100.000 millones de dólares al año, el doble de lo que reciben en concepto de ayuda. El África subsahariana, la región más pobre del mundo, pierde unos 2.000 millones de dólares al año, India y China más de 3.000 millones de dólares. Éstos son sólo los costes inmediatos. Los costes a largo plazo asociados con la pérdida de oportunidades de inversión y de dinamismo económico son mucho mayores.

Las barreras comerciales de los países ricos son especialmente perjudiciales para los pobres, ya que van dirigidas a las mercancías que ellos producen, tales como productos agrarios o manufacturados intensivos en mano de obra. Sobre las mujeres recae, al ocupar una gran parte del empleo en las industrias para la exportación intensivas en mano de obra, una parte desproporcionada de la carga asociada a los bajos salarios y las oportunidades restringidas de empleo impuestas por el proteccionismo.

¿Quiénes son los principales responsables del perjuicio que causan las barreras comerciales a los intereses de los países en desarrollo? OXFAM ha tratado de responder a esta pregunta mediante su Índice de Dobles Raseros (IDR). Este índice mide diez aspectos importantes de las políticas comerciales de los países ricos, incluyendo los aranceles medios, el nivel de los aranceles que se aplican a los textiles y la agricultura, y las restricciones a las importaciones procedentes de los Países Menos Adelantados. Le hemos llamado Índice de Dobles Raseros porque mide la brecha que hay entre los principios de libre comercio a los que se adhieren los países ricos y las prácticas proteccionistas que aplican en la realidad. Ningún país industrializado sale bien parado, pero la Unión Europea (UE) queda en el peor lugar, seguida de cerca por Estados Unidos.

En ningún terreno son más evidentes los dobles raseros de los gobiernos de los países industrializados que en la agricultura. La suma de los subsidios que estos países conceden a sus agricultores asciende a más de 1.000 millones de dólares diarios. Estos subsidios, cuyos beneficios los acumulan casi enteramente los agricultores más ricos, causan un enorme daño ambiental. También generan sobreproducción. Los excedentes resultantes inundan los mercados mundiales con la ayuda de nuevos subsidios, financiados por los impuestos de los ciudadanos y por los consumidores.

OXFAM ha desarrollado una nueva forma de medir la escala del dumping a la exportación que realizan la UE y Estados Unidos. Sugiere que estas dos superpotencias agrarias están exportando a precios inferiores a un tercio del coste de producción. Estos subsidios a la exportación de los países ricos están empujando a la baja los precios para los exportadores de los países en desarrollo que no reciben subsidios, y devastando las perspectivas de una agricultura de pequeños productores. En países como Haití, México y Jamaica, las importaciones fuertemente subsidiadas de alimentos baratos están destruyendo los mercados locales. Algunos de los agricultores más pobres del mundo están compitiendo con las más ricas haciendas.

Los países ricos han renegado sistemáticamente de sus compromisos de mejorar el acceso de los países pobres a los mercados. En lugar de reducir sus propios subsidios agrarios, los han aumentado. Habiendo prometido eliminar el Acuerdo Multifibras, que restringe las importaciones de textiles y prendas de vestir, han liberalizado menos de la cuarta parte de los productos para los que habían acordado abrir sus mercados.

La mejora del acceso a los mercados podría dar un fuerte impulso a los esfuerzos para reducir la pobreza, en especial si va acompañada de estrategias nacionales para hacer llegar las oportunidades a los pobres y para superar las barreras de género en el acceso a los mercados. Entre las prioridades, se encuentran las siguientes:

- Acceso libre de aranceles y de cuotas para todos los países de renta baja.
- Una reducción general de los aranceles más altos, de manera que no se apliquen aran-

**Lamentablemente, los gobiernos del Norte reservan sus barreras comerciales más restrictivas para las personas más pobres del mundo... Las restricciones comerciales en los países ricos cuestan a los países en desarrollo unos 100.000 millones de dólares al año, el doble de lo que reciben en concepto de ayuda.**

celes superiores al 5 por ciento a las exportaciones de los países en desarrollo.

- Acelerar la finalización del Acuerdo Multifibra para permitir el acceso a los mercados de los textiles y prendas de vestir, que son las principales exportaciones intensivas en mano de obra de los países en desarrollo.
- Una prohibición general de los subsidios a la exportación; y una reestructuración de los subsidios agrarios, de manera que se dirijan a conseguir objetivos sociales y ambientales, en lugar de aumentar la producción.
- Reconocer el derecho de los países en desarrollo a proteger sus sistemas agrarios por motivos de seguridad alimentaria.

Reformas como éstas crearían un ambiente propicio para reducir la pobreza. Ofrecerían nuevas oportunidades a los países y poblaciones pobres. Sin embargo, la mejora del acceso a los mercados es sólo uno de los requisitos para reforzar los vínculos entre comercio y reducción de la pobreza. Muchos de los países más pobres carecen de las infraestructuras necesarias para aprovechar las oportunidades de la apertura de los mercados. De igual modo, en el interior de sus países los pobres carecen de acceso a los bienes productivos –como tierra y crédito–, así como la salud, la educación y las infraestructuras.

**Las importaciones están  
destruyendo nuestros mercados  
y nuestras comunidades.**

HÉCTOR CHÁVEZ,  
PEQUEÑO CAMPESINO, CHIAPAS, MÉXICO

## 5. Los pobres y la liberalización del comercio

La retirada de las barreras comerciales en los países ricos produciría claros beneficios para los países pobres. La liberalización de las importaciones en los países en desarrollo también puede beneficiar a los pobres si se diseña cuidadosamente y se escalona correctamente, en especial cuando la reducción de barreras comerciales es parte de una estrategia coherente para reducir la pobreza. Sin embargo, la rápida liberalización de las importaciones en los países en desarrollo a menudo ha intensificado la pobreza y las desigualdades. Una parte importante del problema es la condicionalidad de los préstamos que va aparejada a los programas del FMI y el Banco Mundial.

El FMI, el Banco Mundial y la mayoría de los gobiernos del Norte son fuertes defensores de la liberalización del comercio. En el caso del FMI y el Banco Mundial, esa defensa ha sido apoyada por la condicionalidad de los préstamos, que obliga a los países a reducir sus barreras comerciales. En parte como resultado de estas condiciones, los países pobres han abierto sus economías mucho más rápidamente que los países ricos. En el África subsahariana y el sur de Asia los aranceles a la importación se han reducido a la mitad como media, y en América Latina y el este de Asia se han reducido en dos tercios.

Las instituciones financieras internacionales y los gobiernos han tratado de justificar su apoyo a la rápida liberalización de las importaciones aludiendo a una investigación del Banco Mundial que pretende establecer que la liberalización del comercio es buena para el crecimiento, y que los pobres participan de forma equitativa en los beneficios del crecimiento. En este informe refutamos la evidencia presentada por el Banco Mundial. Mostramos que la investigación en la que se basa está profundamente equivocada, y que está generando un asesoramiento político erróneo.

Uno de los problemas deriva de la confusión sobre el significado del término «apertura». El Banco Mundial emplea un resultado económico (el índice de comercio-PIB) como medida indirecta del impacto del cambio de políticas a favor de la liberalización. Utilizando un indicador diferente de apertura, basado en la velocidad y la escala en que se liberalizan las importaciones, vemos que muchos de los países que se están integrando con más éxito en los mercados mundiales –como China, Tailandia y Vietnam– no están liberalizando las importaciones de forma rápida. Por el contrario, muchos países que han liberalizado rápidamente las importaciones presentan un débil historial de reducción de la pobreza, a pesar de seguir el espíritu y la letra del asesoramiento político del Banco Mundial y el FMI.

En muchos países, la rápida liberalización ha ido acompañada por el aumento de las desi-

gualdades. El estudio de casos concretos en Perú muestra que los pequeños productores agrarios de las tierras altas trabajan en desventaja con respecto a la agricultura comercial. En México, los Estados del «cinturón de la pobreza» del sur se están empobreciendo en comparación con los Estados del norte del país. En la India, la liberalización de las importaciones está intensificando las desigualdades dentro de las áreas rurales, y entre las áreas urbanas y las rurales. Estas desigualdades son importantes porque ralentizan el índice de conversión del crecimiento económico en reducción de la pobreza.

Los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (PRSP) proporcionan al FMI y al Banco Mundial una oportunidad para situar el comercio en el centro de su diálogo con los gobiernos en torno a la pobreza. Esta oportunidad se está perdiendo. En una revisión de doce PRSP, hemos encontrado que sólo cuatro mencionaban el posible impacto de las reformas comerciales sobre los pobres; y dos de ellos consideraban medidas para proteger a los perdedores. En Camboya, el FMI y el Banco Mundial están apoyando una estrategia que va a reducir de forma muy importante los aranceles a la importación de productos agrarios, exponiendo con ello a millones de productores de arroz a la competencia con Tailandia. Aun así, no se ha realizado ninguna evaluación de su impacto sobre la pobreza.

Entre las recomendaciones que se presentan en este informe, destacamos las siguientes:

- Los programas del FMI y del Banco Mundial no deben imponer a los préstamos más condiciones que requieran la liberalización del comercio.
- Los países ricos deben corresponder a las liberalizaciones llevadas a cabo por los países en desarrollo bajo las condiciones del FMI y el Banco Mundial, con reducciones equivalentes en sus propias barreras a la importación.
- Todos los PRSP deben incluir un análisis detallado del potencial impacto de la liberalización comercial sobre la distribución de la renta y la reducción de la pobreza.

## 6. Materias primas: comercio en declive

«Los precios económicos apropiados deben fijarse no al nivel más bajo posible, sino a un nivel suficiente para proporcionar a los productores una alimentación adecuada y otros estándares.» (John Maynard Keynes, 1944).

Ha pasado más de medio siglo desde que Keynes pidiera una nueva institución internacional para abordar los problemas a los que se enfrentan los exportadores de materias primas. Hoy, los precios bajos e inestables de las materias primas se encuentran entre los principales factores que impiden que el comercio trabaje en favor de los pobres.

Muchos de los países más pobres del mundo siguen siendo altamente dependientes de las materias primas. En más de 50 países en desarrollo, más de la mitad de sus ingresos por exportaciones dependen de tres o menos materias primas. Las economías nacionales de estos países y las economías familiares de millones de personas pobres se han visto devastadas por una prolongada caída de los precios.

El café es uno de los productos que se han visto más afectados. Los precios han caído en un 70 por ciento desde 1997, con unas pérdidas de ingresos en divisas de unos 8.000 millones de dólares para los países en desarrollo exportadores. Para algunos países, estas pérdidas han sobrepasado los beneficios obtenidos mediante la ayuda y el alivio de la deuda. Las familias pobres han sufrido especialmente. Nuestra investigación entre productores de café de Tanzania, el sur de México y Haití, ha encontrado familias que han tenido que reducir su consumo general, sacar a los hijos de la escuela, y afrontar dificultades extremas para cubrir los costes sanitarios. Las familias y las comunidades se ven sometidas a una fuerte presión, ya que las mujeres se han visto obligadas a aumentar su trabajo fuera del campo y los hombres a emigrar en busca de trabajo.

Las causas subyacentes a la crisis en los mercados de materias primas varían de unos pro-

**Los precios del café han caído en un 70 por ciento desde 1997, con unas pérdidas de ingresos en moneda extranjera de unos 8.000 millones de dólares para los países en desarrollo exportadores.**

## El precio del café está destruyendo esta comunidad.

TATU HUSEYNI, CULTIVADOR DE CAFÉ,  
REGIÓN DEL KILIMANJARO, TANZANIA

ductos a otros. Sin embargo, el problema general es un exceso de producción estructural. Para una amplia gama de productos, la producción excede a la demanda, lo que conduce a un exceso de stocks y a un desplome periódico de los precios.

Cualquier cambio de los precios en los mercados mundiales genera ganadores y perdedores, y los mercados de materias primas no son una excepción. Entre los perdedores se encuentran millones de familias de las más vulnerables del mundo. Los ganadores, en este caso, incluyen a las grandes ETN que dominan los mercados mundiales. Estas ETN, como Nestlé, se han atrevido a aprovecharse de los ruinosos precios de producción para conseguir altos márgenes de beneficios.

Resolver la prolongada crisis de los mercados de materias primas es un requisito fundamental para conseguir una globalización más integradora. Los temas que se suscitan son complejos, pero el actual enfoque parcelado de la reforma no funciona. Este informe establece una agenda para la reforma que incluye las siguientes recomendaciones:

- **Una nueva institución que supervise los mercados mundiales de materias primas, y un nuevo sistema de acuerdos sobre las mismas.** Con ello se perseguiría reducir la inestabilidad de los precios. Esta nueva institución, a diferencia de los acuerdos anteriores que han fracasado, incluiría mecanismos de financiación diseñados para equilibrar producción y demanda, manteniendo los precios a niveles razonables. Se ocuparía también de apoyar la diversificación, y de aumentar el valor de las exportaciones mediante estrategias para incrementar el valor añadido de los productos de los países de renta baja.
- **La adopción por parte de las ETN de mecanismos de compra socialmente responsables.** Esto incluiría un aumento de la proporción de materias primas compradas bajo acuerdos contractuales a largo plazo, y el pago de un precio justo cuando los precios en los mercados mundiales caigan por debajo de los niveles que permiten mantener condiciones de vida razonables en los países exportadores.

## 7. Empresas transnacionales: inversión, empleo y marketing

La globalización ha sido posible gracias al cambio tecnológico. Las empresas transnacionales la han hecho realidad. Mediante sus inversiones y actividades de producción y comercialización, están acercando a las economías y a las personas de todo el mundo. Las ETN tienen el potencial de extender los beneficios de la globalización de forma más amplia, pero no lo están haciendo.

Muchos gobiernos de países en desarrollo han aplicado una política de «puertas abiertas» para la inversión extranjera. Impulsados por los gobiernos del Norte y por las instituciones financieras, han tratado de generar un rápido aumento de las exportaciones atrayendo a las ETN. Pero es una estrategia equivocada.

La inversión extranjera directa (IED) tiene muchos beneficios potenciales. Puede proporcionar acceso a nuevos recursos financieros, tecnologías y mercados. Sin embargo, se han exagerado los beneficios financieros que se producen en la actualidad. Las transferencias financieras reales se ven reducidas por la combinación de los altos niveles de repatriación de beneficios, el elevado coste de los incentivos para atraer a los inversores y la evasión de impuestos. Por cada dólar de inversión extranjera, unos 30 céntimos son repatriados mediante la transferencia de beneficios.

No toda inversión es buena. En términos de desarrollo, una inversión de calidad transfiere formación y tecnología, y crea vínculos dinámicos con empresas locales. Buena parte de la IED no entra en esta categoría. En América Latina, el aumento de la IED ha ido acompañado por una reducción de la capacidad de investigación y desarrollo, y por una creciente dependencia de la importación de tecnología. Las zonas francas parecen atraer a la IED de peor calidad. En muchos casos –como en Bangladesh y México– estas zonas funcionan como enclaves prácticamente aislados de la economía nacional. La IED dirigida a la extracción de

recursos minerales tiene un historial especialmente negativo en cuanto a desarrollo. Con frecuencia ha intensificado los conflictos, ha causado graves daños ambientales y ha provocado el desplazamiento de las comunidades locales.

Las ETN tienen una influencia importante sobre las condiciones laborales en los países en desarrollo; en parte como empleadores directos, pero sobre todo mediante sus actividades de subcontratación. Aunque la mayoría de las ETN han adoptado códigos de conducta sobre prácticas laborales, sus resultados han sido muy limitados. Con su énfasis en la voluntariedad, estos códigos no han hecho frente al deterioro de los derechos de los trabajadores o no han evitado la aparición de desigualdades extremas por razones de género.

El débil control de los códigos empresariales es un problema serio, pero ni las mejores prácticas de auditoría resolverían las tensiones de fondo. En muchas de las principales economías exportadoras, los gobiernos han desmantelado la protección laboral para atraer la IED, a menudo empujados por las ETN. Este informe presenta casos en los que empresas del Norte, muchas de ellas con códigos de conducta ejemplares, tienen como proveedores a subcontratistas que violan los derechos laborales más elementales de forma sistemática. Es más, las condiciones de mercado creadas por las ETN –incluyendo fuertes presiones sobre los proveedores en cuanto a los precios y estrictos plazos de entrega– hacen difícil que se puedan elevar los estándares laborales.

Las mujeres afrontan las mayores dificultades, ya que son los miembros menos protegidos y más vulnerables de la fuerza de trabajo empleada en las industrias exportadoras. Son habituales la falta de protección social, largas jornadas obligatorias, condiciones de trabajo peligrosas y salarios de miseria. En muchos países, el éxito en la exportación se sustenta en la explotación de mujeres y niñas.

Las prácticas de marketing de algunas ETN suponen graves amenazas para la salud pública. Dos actividades que causan daños especialmente graves son los esfuerzos por crear mercados para la industria tabacalera y para la leche maternizada.

Recomendaciones de este informe:

- Los gobiernos deben adoptar y aplicar legislaciones laborales coherentes con las normas básicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- La Revisión de la Política Comercial de la OMC debe incorporar normas laborales relacionadas con el comercio.
- Se deben reforzar los derechos laborales en las zonas francas, poniendo especial énfasis en mejorar la situación laboral de las mujeres.
- Se debe reforzar la capacidad de la OIT para supervisar y aplicar las normas laborales básicas.
- Los gobiernos del Norte deben establecer (en el contexto de las Directrices para las Empresas Multinacionales) mecanismos de investigación, supervisión e información más eficaces, para responsabilizar a las ETN de sus actuaciones en los países en desarrollo.
- Los gobiernos deben establecer un protocolo internacional legalmente vinculante, basado en el actual borrador del UN Fundamental Human Rights Principles for Business Enterprises, que rijan la producción, comercio y consumo de los recursos naturales procedentes de áreas en conflicto.

## 8. Las normas internacionales de comercio, un obstáculo para el desarrollo

Unas buenas normas internacionales sobre comercio pueden crear un ambiente adecuado para reducir la pobreza. Unas malas normas tienen el efecto contrario. Pueden impedir que los gobiernos pongan en marcha las estrategias necesarias para hacer que el comercio funcione en favor de los pobres. Muchas de las disposiciones de la Organización Mundial del

**El trabajo en la fábrica es duro. No nos tratan bien. ¿Piensa en nuestra situación la gente de vuestro país cuando compra las camisas que fabricamos?**

NAWAZ HAZARI, OPERARIA DE MÁQUINA DE COSER, GANAKBARI, ZONA FRANCA EN DACCA, BANGLADESH

**Los países en desarrollo perderán en torno a 40.000 millones de dólares anuales por el incremento en los pagos de las licencias a las ETN del Norte... el acuerdo TRIPs es un fraude institucionalizado, sancionado por las normas de la OMC.**

Comercio son malas normas.

El acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPs, en sus siglas inglesas) es un claro ejemplo. Adam Smith ya advirtió a los gobiernos que se guardaran de los instintos de los comerciantes privados: «Las personas del mismo gremio se reúnen rara vez, incluso para la diversión y la distracción, pero la conversación termina en una conspiración contra el público, o en algún acuerdo para elevar los precios.» Podría estar escribiendo sobre el acuerdo TRIPs. Una protección más estricta de las patentes aumentará los costes de la transferencia de tecnología. Los países en desarrollo perderán en torno a 40.000 millones de dólares anuales por el incremento en los pagos de las licencias a las ETN del Norte. Estados Unidos acaparará alrededor de la mitad del total. Más allá de los complejos argumentos sobre los derechos de propiedad intelectual, el acuerdo TRIPs es un fraude institucionalizado, sancionado por las normas de la OMC.

La aplicación del acuerdo TRIPs a los medicamentos tendrá graves consecuencias para la salud pública. La evidencia de los países en desarrollo sugiere que reforzar la protección de las patentes podría doblar el coste de las medicinas. Dado que las familias pobres ya gastan más en medicinas que en ningún otro aspecto sanitario, esto aumentará de forma significativa el coste del tratamiento de las enfermedades. Las consecuencias inevitables serán muertes prematuras y enfermedades innecesarias. Las mujeres, por su mayor vulnerabilidad a las enfermedades y su papel en la atención a los enfermos, sufrirán las consecuencias más graves.

El tratamiento actual de las patentes amenaza de forma directa los intereses de los pequeños productores agrarios. Los gobiernos del Norte han autorizado a las empresas inversoras a cometer actos de biopiratería, al permitirles patentar material genético procedente de los países en desarrollo. Si se exigiese el pago de un 2 por ciento por los derechos sobre estos materiales, las comunidades de los países pobres recibirían unos 5.000 millones de dólares. Para aumentar sus problemas, los pequeños productores agrarios podrían perder su derecho a conservar, vender e intercambiar semillas.

Bajo el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, en sus siglas inglesas), los países industrializados están buscando abrir nuevos mercados a las inversiones de las ETN. Esto incluye mercados para los servicios financieros y para los servicios básicos, como el agua. No se ha dado prioridad a las actividades del sector servicios en las que los países en desarrollo pueden obtener beneficios, como proporcionar mano de obra. Al aplicar los principios del libre mercado al suministro de servicios esenciales, el acuerdo GATS amenaza con promover formas de privatización que perjudicarán los intereses de los pobres.

Muchas de las políticas industriales que facilitaron la integración con éxito del este de Asia en los mercados mundiales, ahora están restringidas o prohibidas bajo las normas de la OMC. Esto incluye políticas que requerirían a las ETN suministrarse localmente de productos, junto con restricciones a la inversión extranjera. Al requerir que países con niveles muy diferentes de desarrollo económico apliquen las mismas normas, el sistema de la OMC está a años luz de los problemas a los que se enfrentan los países pobres.

Reformas que se defienden en este informe:

- Acabar con la aplicación universal del modelo de propiedad intelectual de la OMC: los países en desarrollo deben conservar la capacidad de otorgar derechos de propiedad intelectual más breves y flexibles.
- Un compromiso claro para situar las prioridades de salud pública por encima de las reclamaciones de los propietarios de las patentes, sobre la base de los compromisos acordados en la Conferencia Ministerial de Doha de 2001.
- Prohibir las patentes de los recursos genéticos para alimentación y agricultura y reforzar y proteger el derecho de los países pobres a desarrollar formas más adecuadas para proteger las variedades de las plantas, y el derecho de los agricultores a conservar, ven-

der e intercambiar semillas.

- Reformar el acuerdo sobre servicios para: dar prioridad a los objetivos de desarrollo, excluir los servicios públicos esenciales de las negociaciones sobre liberalización y reforzar la soberanía nacional.
- Reforzar las disposiciones de la OMC para el «tratamiento especial y diferenciado» de los países en desarrollo y eliminar las restricciones al derecho de los gobiernos a regular la inversión extranjera y proteger las industrias incipientes de sus países.

## 9. Como hacer que el comercio beneficie a los pobres

El comercio sólo podrá desarrollar todo su potencial si tanto los países ricos como los pobres toman medidas para redistribuir las oportunidades en favor de los pobres. Para ello se requieren actuaciones a escala nacional, nuevas formas de cooperación internacional, y una nueva arquitectura de gobernabilidad mundial en la OMC.

El reto de ampliar las oportunidades a escala nacional va más allá de los estrechos confines de la política comercial. Las desigualdades en los servicios sanitarios y educativos –y en el acceso a recursos– representan un obstáculo formidable para conseguir que los mercados funcionen en favor de los pobres. La falta de acceso a la tierra, a las infraestructuras de comercialización y a los recursos financieros, hace que los pobres estén en general peor preparados para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado, y que sean más vulnerables a la competencia de las importaciones. En muchos países, la corrupción generalizada y el exceso de burocracia actúan como un impuesto sobre el comercio, y el impuesto recae sobre todo en los más pobres.

La cooperación internacional se debe reforzar en una serie de áreas. Los países en desarrollo necesitan de la ayuda al desarrollo para integrarse en los mercados mundiales en condiciones más favorables, y para extender las oportunidades a los pobres. Sin embargo, entre 1992 y 2000 los países ricos redujeron sus presupuestos de ayuda en 13.000 millones de dólares. Algunas de las reducciones mayores recayeron en los países más pobres y en áreas –como la agricultura– donde una ayuda bien orientada puede conseguir una diferencia significativa en los niveles de pobreza. El fracaso a la hora de resolver los viejos problemas de la deuda de los países de renta baja, y responder de forma efectiva a los nuevos problemas en los mercados privados de capitales, supone nuevas amenazas. Existe el peligro creciente de que una deuda insostenible obligue a muchos países en desarrollo a transferir a sus acreedores en los países ricos la riqueza que obtienen mediante las exportaciones.

La OMC es una de las instituciones internacionales más jóvenes, pero ha envejecido antes de tiempo. Detrás de la fachada de organización dirigida por sus miembros, se trata de un sistema de gobierno basado en la dictadura de los ricos. Los países ricos tienen una influencia desproporcionada. Esto se debe, en parte, al fracaso de una democracia representativa. Cada país de la OMC tiene un voto, pero once de sus miembros pertenecientes a los Países Menos Adelantados, ni siquiera tienen una representación en la sede de la OMC en Ginebra. Las relaciones de poder informales refuerzan las desigualdades respecto a la capacidad de negociación en la OMC. Mientras tanto, más allá de la OMC, las poderosas ETN ejercen una influencia desproporcionada sobre la dirección de la política comercial.

Se requieren reformas en el sistema de gobierno del comercio para hacer que éste trabaje en favor de los pobres a todos los niveles. Estas reformas incluyen:

- Reformas redistributivas ligadas a las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza. Estas reformas incluyen redistribución de la tierra, cambios en las prioridades del gasto público, desarrollo de infraestructuras y medidas para superar las barreras a la igualdad de género en los mercados locales.
- Actuaciones para hacer frente al problema de la corrupción. A escala nacional esto implica una auditoría más sólida mediante organismos responsables ante el legislativo.

**El comercio sólo podrá desarrollar todo su potencial si tanto los países ricos como los pobres toman medidas para redistribuir las oportunidades en favor de los pobres.**

vo, junto con la adhesión a la convención y directrices de la OCDE sobre corrupción.

- Aumentar el apoyo técnico a los países pobres mediante la Financing Facility for Trade-Related Capacity Building. Incluiría un presupuesto anual en torno a los 250 millones de dólares para promover la capacidad de negociación de los países en desarrollo en la OMC.
- Mejorar la transparencia y rendición de cuentas en los países en desarrollo. Todos los gobiernos deben presentar a sus respectivos cuerpos legislativos un informe anual sobre sus actividades en la OMC. Las revisiones de la política comercial en la OMC deben incluir una evaluación de la calidad del diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil sobre la reforma de la política comercial.
- Una mayor transparencia en cuanto a las influencias extraoficiales. Se debe requerir a todos los gobiernos nacionales que revelen los contactos y los documentos presentados por las organizaciones que pretenden influir en las políticas comerciales.
- El desarrollo de un Mecanismo Mundial Anti-Monopolio. A la vista de la enorme concentración del poder empresarial en la economía mundial, los principios de la legislación contra el monopolio se deben extender más allá de las fronteras nacionales, alcanzando a la economía internacional.

Como cualquier economía nacional, la integración económica global puede ser fuente de prosperidad compartida y reducción de la pobreza, o fuente de exclusión y desigualdad creciente. Bien manejado, el sistema internacional de comercio puede liberar a millones de personas de la pobreza. Mal manejado, dejará economías enteras en una marginación aún mayor. Igual ocurre en los contextos nacionales. Un buen gobierno puede hacer que el comercio genere beneficios para los pobres. Un mal gobierno puede hacer que les perjudique.

En este momento el comercio está siendo mal manejado, tanto en el contexto global como en muchos contextos nacionales. Mantener el mismo camino está descartado. Pero una vuelta al aislacionismo privaría a las poblaciones pobres de las ventajas que el comercio puede ofrecerles. Supondría un freno para una fuerza poderosa en la reducción de la pobreza. Por eso necesitamos un nuevo orden comercial mundial, basado en nuevos conceptos de derechos y obligaciones, y en un compromiso por hacer que la globalización beneficie a aquellos que viven en la pobreza.

# Prólogo

La interacción global, más que el aislamiento, ha sido la base del progreso económico mundial. El comercio –junto con las migraciones, la comunicación y la difusión del conocimiento científico y tecnológico– ha ayudado a vencer el dominio de una pobreza lacerante y la generalización de los ‘desagradables, embrutecidos y breves’ modos de vida que caracterizaron este mundo. Y aun así, pese a todo el progreso, la vida todavía resulta desagradable, embrutecida y breve para una gran parte de la población mundial. Los grandes beneficios del comercio globalizado han alcanzado a unos, pero no a otros.

Lo que hace falta es crear condiciones que permitan un reparto íntegro y más justo de los enormes beneficios del comercio. ¿Se puede hacer esto sin destruir la economía global de mercado? La respuesta es un rotundo ‘sí’. La aplicación de la economía de mercado es consistente con formas muy diferentes de distribución de los recursos, normas de funcionamiento (como las leyes sobre patentes o las regulaciones antimonopolio) o condiciones que favorezcan la participación en el mercado (como la educación básica o la asistencia sanitaria). Dependiendo de estas condiciones, la propia economía de mercado generaría diferentes precios, condiciones comerciales desemejantes, distintas distribuciones del ingreso y, en términos más generales, resultados globales diversos. Los cambios institucionales y las reformas políticas pueden alterar de forma radical los niveles imperantes de desigualdad y pobreza, sin hundir con ello la economía global.

Esa es precisamente la tarea de la que se ocupa este informe. El trabajo implica realizar un diagnóstico de los aspectos institucionales que impiden un reparto más equitativo de los frutos del comercio y el intercambio. Entre los entramados organizativos que necesitan ser reformados se incluyen, por ejemplo, las normas actuales sobre patentes, que dejan los medicamentos más esenciales fuera del alcance de la mayor parte de la población necesitada (al tiempo que suponen un pobre incentivo para el desarrollo de medicamentos particularmente necesarios –como las vacunas preventivas–, que resultan menos atractivos para las compañías farmacéuticas).

No voy a tratar de resumir el informe. Hay un resumen muy útil, cuya excelencia no debería, espero, desalentar la lectura del informe completo. Sus autores han propuesto cambios institucionales concretos que merecen seria atención. Más aún, el propósito general del informe es promover el debate acerca del tipo de arquitectura institucional que mejor sirva a los intereses de aquellos que viven en la pobreza y la exclusión. El objetivo esencial es combinar los grandes beneficios del comercio a los que muchos defensores de la globalización se refieren, con la necesidad general de justicia y equidad, que da lugar a la mayor parte de las protestas antiglobalización. Las constructivas propuestas del informe toman en consideración ambas preocupaciones

*Amartya Sen*  
*Presidente de honor de Oxfam*  
*Marzo de 2002*

# Agradecimientos

Este informe fue escrito por Kewin Watkins, excepto el Capítulo 4 que fue redactado por Penny Fowler. En su preparación ha colaborado personal de OXFAM Internacional, así como de contrapartes. El informe se basa en unos programas de investigación dirigidos por Kevin Watkins, Penny Fowler, Celine Charveriat y Gonzalo Fanjul.

Debemos hacer especial mención a la contribución de las siguientes personas en algunos capítulos específicos: Jeff Atkinson, Oli Brown, Celine Charveriat, Sumi Dhanarajan, Gonzalo Fanjul, Penny Fowler, Charis Gresser, Antonio Hill, Ruth Mayne, Robin Palmer y Sophia Tickell. Sally Baden y Thalia Kidder realizaron contribuciones significativas en relación al enfoque de género en todo el informe.

Se prepararon estudios, informes y apuntes por temas. Éstos fueron escritos por Allison Aldred, Francisco Amador, Carlos Ancona, Jeff Atkinson, Néstor Avendaño, Rosanna Barbero, Michelle Beveridge, Frans Bieckmann, Mike Bird, Fiona Black, John de Boer, Chris van der Borgh, David Boyer, Megan Bradley, Oli Brown, John Burstein, CEDLA, Edith Cervantes, Celine Charveriat, Jean Marie Robert Chery, Hadi Cordera, John Crabtree, Anand Kishore Das, Siddharth Deva, Sumi Dhanarajan, Peter Drahos, Dominic Eagleton, Gonzalo Fanjul, Tricia Feeney, Mark Fried, Carlos Galián, Beatriz González-Manchón, Paul Goodison, Emma Gough, Charis Gresser, Yohannes Habtu Atsbeha, Barend Hazeleger, Jon Hellin, Sophie Higman, Hoang Xuan Thanh, IIEP, INESA, Thalia Kidder, Margarita Maffii, Marika McCauley, Ruth Mayne, el equipo de OXFAM en Hanoi, Francis Perez, Victor Pérez-Grovas, Jacquelyn M. Pinat, Jonathan Pitts, J. Mario Ponce, Mario Posas, Anjali Raj, José Juan Romero, Allen Rosenfeld, Natalie Rowe, Jan Ruysseenaars, Robert Scott, Jung-ui Sul, Widyono Sutjipto, Cesar Allan Vera, Malou Vera, Bayu Wicaksono y Dini Widiastuti. Caterina-Ruggeri Laderchi proporcionó apoyo técnico y Jung-ui Sul ayudó en la investigación del Capítulo 5. Se ha incluido una lista de las investigaciones que sirvieron de base para este informe; se puede acceder a algunos de ellos desde la página web de la Campaña de Comercio de OXFAM <http://www.comerciojusticia.com>

Compañeros de OXFAM de todo el mundo nos han proporcionado comentarios y sugerencias muy útiles durante la elaboración del borrador. Incluidos Sally Baden, Bert Beekman, Kelly Brooks, Celine Charveriat, Peggy Connolly, Sumi Dhanarajan, Ashvin Dayal, Gonzalo Fanjul, Marlies Filbri, Rian Fokker, Justin Forsyth, Mark Fried, Heather Grady, Allert van den Ham, Gina Hocking, Thalia Kidder, Joyce Kortlandt, Greetje Lubbi, Francis Perez, Alex Renton, Chris Roche, Ken Smith, Severina Rivera y Jasmine Whitbread.

El grupo editorial y consultivo del informe estuvo formado por Peggy Connolly, Gonzalo Fanjul, Justin Forsyth, Penny Fowler y Phil Twyford.

La edición en español de este informe ha sido elaborada por el siguiente equipo: Punto y Coma y Armando Vidal en la traducción. Elisa Sarsanedas, Glòria Camps y Cristina Concellón en la edición técnica; Magdalena Mora en la corrección de estilo y Carlos Galián y Gonzalo Fanjul en la edición de contenidos.

# Acrónimos

ACE	Arancel Común Externo	NMF	Nación Más Favorecida
ACP	Estados de África, Caribe y el Pacífico	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ACPC	Asociación de Países Productores de Café	OIT	Organización Internacional del Trabajo
ADPIC	Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio	OMC	Organización Mundial del Comercio
AGOA	Ley para el Crecimiento y las Oportunidades de África	OMS	Organización Mundial de la Salud
ALC	Acuerdo de Libre Comercio	OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
AMF	Acuerdo Multifibras	PAC	Política Agraria Común
AMIRC	Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio	PhRMA	Asociación Americana de Investigadores y Fabricantes Farmacéuticos
APEC	Asociación para la Cooperación Económica Asia - Pacífico	PIB	Producto Interior Bruto
ARAE	Acuerdo Regional de Asociación Económica	PMA	Países Menos Adelantados
ARC	Acuerdo Regional de Comercio	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ARIPO	Organización Regional Africana de Propiedad Industrial	PRGF	Facilidad para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento
AsA	Acuerdo sobre Agricultura	PRSP	Documentos Estratégicos de Lucha Contra la Pobreza
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático	SAARC	Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional
ATV	Acuerdo sobre Textiles y Vestido	SADC	Comunidad Sudafricana para el Desarrollo
CARICOM	Comunidad del Caribe	SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
CE	Comisión Europea	SSD	Sistema de Solución de Diferencias
CSI	Coalición de Servicios Industriales	TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
EAP	Estimación de Apoyo al productor	TMA	Todo Menos Armas
ETN	Empresa Transnacional	UE	Unión Europea
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura	UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional	USTR	Representante Comercial de los EE.UU.
GATS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios	ZF	Zona Franca
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio		
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados		
I+D	Investigación y Desarrollo		
ICA	Acuerdo Internacional de Materias Primas		
IDR	Índice de Dobles Raseros		
IED	Inversión Extranjera Directa		
IFI	Institución Financiera Internacional		
ILC	Indicador de Liberalización Comercial		
IRC	Índice de Restricción del Comercio		
MEA	Acuerdo Multilateral para el Medioambiente		

**«En mi aldea éramos muy pobres. Vine aquí en busca de una vida mejor. Hoy tengo más dinero. Gracias a mi trabajo aquí puedo dar a mis hijos una educación y no pasamos hambre. Mis hijos tendrán la oportunidad de un futuro mejor. Pero el trabajo en la fábrica es duro. No nos tratan bien. Si caemos enfermos no tenemos protección. ¿Piensa en nuestra situación la gente de vuestro país cuando compra las camisas que fabricamos?»**

**NAWAZ HAZARI, OPERARIA DE MÁQUINA DE COSER, GANAKBARI, ZONA FRANCA EN DACCA, BANGLADESH**

**«El precio del café está destruyendo esta comunidad. Hace unos años, cuando los precios eran mejores, podía enviar a mis hijos a la escuela y alimentarlos bien. Ahora no puedo comprar suficiente comida. ¿Cómo voy a enviarlos a la escuela si ni siquiera los puedo alimentar bien? El precio del café nos está destruyendo.»**

**TATU HUSEYNI, CULTIVADOR DE CAFÉ, REGIÓN DEL KILIMANJARO, TANZANIA**

# INTRODUCCIÓN

Estas cinco personas, de cinco países diferentes, tienen dos cosas en común: la pobreza y la dependencia del comercio internacional. Cada una de ellas está conectada a los consumidores o a los productores del mundo industrializado a través de los mercados internacionales. Sus vidas se ven profundamente afectadas por lo que ocurre en el sistema internacional de comercio.

El término «comercio internacional» evoca imágenes de grandes empresas, disputas entre las grandes superpotencias económicas y negociaciones enigmáticas en el seno de la OMC. Pero como atestiguan las cinco voces registradas, el comercio mundial también tiene rostro humano. En el sur de Asia es la cara de una joven que cose camisas para una importante cadena de almacenes en Europa y Estados Unidos. En África es el rostro de un cultivador de café. En el este de Asia, el de una mujer que trabaja ensamblando circuitos electrónicos para sistemas informáticos. Y en América Latina, el de un campesino que tiene que competir con productos importados desde Estados Unidos. En última instancia, el comercio vincula las vidas de gente corriente como ésta con los negocios y los consumidores de los países más ricos del mundo.

Para muchas de las comunidades con las que OXFAM Internacional trabaja, el comercio internacional suscita cuestiones fundamentales respecto a su pobreza y vulnerabilidad. Las condiciones en las que los pobres participan en los mercados mundiales pueden determinar que sus familias tengan o no suficiente comida, que sus hijos puedan ir a la escuela, que sus derechos laborales básicos sean respetados, y que –en último término– puedan salir de la pobreza. Demasiado a menudo, el rostro humano del comercio es olvidado. Brilla por su ausencia en las mesas de negociación de la OMC y en los ministerios de comercio de los gobiernos del Norte. El comercio está en el centro de los actuales debates sobre la globalización, pero los pobres sólo figuran en esos debates como espectadores marginales.

**«Si me pides que compare nuestras vidas con la de nuestros padres, te diré que todo ha cambiado. Las cosas están mejor. Tenemos oportunidades que ellos nunca tuvieron. La vida es dura. Somos aún vulnerables. Pero hoy hay menos pobreza.»**

**LAM VAN,**  
CULTIVADOR DE ARROZ, DELTA DEL MEKONG,  
VIETNAM

**«Claro que tengo miedo de perder mi trabajo. Algunas fábricas ya han cerrado. Ahora nos dicen que el mercado informático en América está fallando. Dicen que eso significa que aquí habrá menos producción. Sin este trabajo, mi vida será muy dura. Mis padres y mis hijos dependen de mí, así que también será duro para ellos.»**

**JOSEPHINE LARANJA,**  
EMPLEADA EN UNA FÁBRICA DE ELECTRÓNICA EN EL  
SUR DE MANILA, FILIPINAS

**«No sé cómo los agricultores americanos pueden vender maíz en este país a precios tan bajos. He oído que su gobierno les da dinero. Lo único que sé es que nosotros no podemos competir con sus precios. Las importaciones están destruyendo nuestros mercados y nuestras comunidades.»**

**HÉCTOR CHÁVEZ,**  
PEQUEÑO CAMPESINO, CHIAPAS, MÉXICO

En el mundo globalizado de comienzos del siglo veintiuno, las vidas de las personas de los países ricos y de los países pobres están estrecha e inevitablemente ligadas, y el comercio es uno de los vínculos más fuertes que los unen. Cuando un europeo o un norteamericano toma una taza de té o de café, se pone una camisa o un par de zapatos, se conecta a un ordenador o coge un teléfono móvil, está utilizando artículos producidos por personas de los países en desarrollo. Dicho de otro modo, el sistema de comercio internacional es un mercado en el que los ciudadanos del Norte establecen intercambios con personas que pueden ser invisibles para ellos, pero cuyas vidas se ven afectadas por las reglas que rigen el comportamiento en ese mercado. Esas reglas pueden cambiar la vida de los pobres para mejor o para peor. Pueden crear un entorno en el que los beneficios del comercio son compartidos, o pueden marginar a los vulnerables y desviar las ventajas hacia los ricos. En suma, las reglas comerciales son importantes porque se trata de relaciones humanas, y de los destinos y responsabilidades compartidos que crean esas relaciones.

La creciente interdependencia tiene implicaciones tanto para el mundo rico como para el mundo pobre. Durante buena parte de la Historia, el comercio ha sido un ejercicio de explotación. Los países más ricos del mundo lo han utilizado como un medio para transferir riqueza desde los países más pobres, bien mediante un descarado saqueo o mediante un intercambio desigual. En los países en desarrollo, la pobreza masiva acompañaba inevitablemente al aumento de sus exportaciones. Pero en el mundo interdependiente de hoy en día, la pobreza masiva en medio de la abundancia no resulta una opción sostenible. La prosperidad de cada país está ligada a la prosperidad de todos los demás. Nos hundimos o nadamos juntos.

Este informe habla de personas. Basado en el trabajo de OXFAM con comunidades y contrapartes en más de 80 países en desarrollo, examina cómo está afectando a la vida de los pobres el rápido crecimiento del comercio mundial. Uno de sus principales hallazgos es que

el enorme incremento de riqueza generado por el comercio en el actual contexto de globalización, no ha ido acompañado de un progreso paralelo en la reducción de la pobreza, o de un progreso más generalizado hacia el desarrollo humano. El economista indio y premio Nobel Amartya Sen expresó con claridad la gran paradoja de la globalización cuando escribió: «vivimos en un mundo con una opulencia sin precedentes... Y al mismo tiempo vivimos en un mundo con una extraordinaria privación, miseria y opresión. Hay muchos problemas nuevos y también viejos, incluyendo la persistencia de la pobreza y la falta de cobertura de las necesidades más elementales» (Sen 1999).

Parte del problema del comercio internacional es que la opulencia sin precedentes que lleva asociada no se está compartiendo de forma equitativa. La riqueza gotea con demasiada lentitud hacia muchos países en desarrollo; las diferencias de ingresos entre países ricos y pobres, ya inmoral, se están ampliando, y socavan el potencial para reducir la pobreza. Aunque éste no es el único problema. El desarrollo no es sólo una cuestión de crecimiento económico y aumento de ingresos. También tiene que ver con ampliar las opciones y mejorar la calidad de vida, lo que Sen llama «un proceso de expandir las libertades reales que la gente disfruta» (op. cit.). Con demasiada frecuencia el precio de la expansión del comercio internacional es la opresión y la injusticia. Las viejas divisiones basadas en la riqueza y el género se están viendo reforzadas por nuevos patrones de desigualdad. Las prácticas de explotación laboral están denegando sus derechos más básicos a millones de mujeres que trabajan en industrias para la exportación, aumentando su vulnerabilidad al tiempo que generan riqueza para quienes las emplean. En muchos países pobres, el comercio está socavando los medios de vida de los pobres, mientras acumula las ventajas en manos de los ricos. Por otra parte, los problemas ambientales que amenazan el bienestar de las futuras generaciones son ignorados.

No todos los problemas se pueden atribuir a las regulaciones internacionales y al comportamiento de los gobiernos del Norte. Los países en desarrollo tienen mucho por lo que rendir cuentas. Los gobiernos del Sur condenan con razón a los países ricos por denegarles las oportunidades que el comercio puede proporcionar. Piden políticas que redistribuyan la riqueza y las oportunidades. Sin embargo, la gran mayoría no están dispuestos a aplicar los mismos principios en casa. Las políticas comerciales refuerzan otras políticas que perpetúan la desigualdad y la injusticia.

Nada de esto es inevitable. El sistema internacional de comercio no es una fuerza de la naturaleza fuera de control. La forma en que funciona, en que distribuye costes y beneficios, y las oportunidades que crea o destruye son consecuencia de opciones políticas; opciones que se reflejan en reglamentaciones, políticas e instituciones que marcan la dirección de la integración mundial de la economía. Si se está perdiendo el inmenso potencial del comercio para actuar como motor del crecimiento económico, el desarrollo humano y la prosperidad compartida, no es porque el comercio se oponga inherentemente a los intereses de los pobres, sino porque la forma en que está siendo gestionado concentra la riqueza y socava las libertades.

## **Globofilias y globofobias**

Los actuales debates sobre el comercio se ven dominados por el choque entre dos grandes grupos fundamentalistas: los globófilos y los globófobos. En los últimos años, cada acontecimiento internacional de importancia en el calendario económico mundial ha estado marcado por confrontaciones entre estos grupos, mientras los medios de comunicación seleccionan y magnifican las posiciones más extremas. Las interminables argumentaciones sobre si la globalización es inherentemente buena o mala para los pobres no son el mejor camino para conducir un diálogo sobre una cuestión de tan profunda importancia.

Hay una diferencia entre los detractores a ultranza de la globalización y el movimiento contrario a ésta. El movimiento ha pretendido centrar el debate público sobre las políticas y las instituciones que niegan a los países pobres la oportunidad de participar en el comercio

mundial en condiciones razonables (Khor 2001; World Development Movement 2001a; Porto Alegre 2002). Representa un desafío al sistema de comercio existente y a las reglas que lo gobiernan, pero no un rechazo al comercio *per se*. Los globófobos, en cambio, son muy pesimistas en cuanto al comercio. Creen que conduce inevitablemente a una mayor pobreza, a divisiones sociales más profundas, explotación de los países y poblaciones pobres por los países ricos y por las empresas multinacionales, y a la destrucción ambiental (Goldsmith 2001).

No es difícil encontrar pruebas de que el comercio puede producir estos resultados. Sin embargo, la evidencia histórica contradice este rechazo a ultranza. En el este de Asia, el comercio ha contribuido a un proceso dinámico de crecimiento económico que desde mediados de los setenta a mediados de los noventa sacó de la pobreza a más de 300 millones de personas. En otros países en desarrollo, la participación en el comercio ha dado a las personas oportunidades que de otra forma les habrían sido negadas. Cualesquiera que sean los problemas que se puedan asociar a la expansión de las exportaciones, su contracción destruiría el medio de vida de millones de mujeres trabajadoras y pequeños campesinos. Tampoco el comercio es necesariamente dañino para el medio ambiente, como alegan algunos críticos. No cabe duda de que mal gestionado puede contribuir a dañar el medio ambiente, tanto a escala local como a escala mundial, pero lo mismo se puede aplicar a cualquier forma de producción, sea para mercados locales o mundiales, que no tenga en cuenta la necesidad de una sostenibilidad ambiental.

Si los globófobos son propensos a un pesimismo extremo, los globófilos tienden a un optimismo fundamentalista. Fuertemente representados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los círculos gubernamentales del Norte, no ven problemas en el crecimiento de las exportaciones, la liberalización de las importaciones, y la rápida integración en la economía mundial. Para ellos, todo comercio es bueno, y cada barrera comercial es una mala barrera (Legrain 2000). La visión dominante entre los globófilos es que «la globalización ha sido un motor para la reducción de la pobreza» (Banco Mundial 2001a). Algunos han ido tan lejos como para describir la globalización como «la fuerza más efectiva conocida por la humanidad para reducir la pobreza» (*Economist* 2001a). El aumento del comercio, sigue la argumentación, está generando el empleo y el crecimiento económico necesarios para reducir la pobreza, y está reduciendo las desigualdades de ingresos entre los países ricos y pobres. Aunque se reconoce que el comercio genera perdedores al igual que ganadores, la teoría económica imperante dicta que a largo plazo todo el mundo gana.

Lamentablemente, en el terreno del comercio internacional se produce un divorcio entre la teoría económica y lo que la realidad muestra. Al tiempo que la globalización se ha abierto camino, el mundo se ha polarizado más. Las desigualdades ya inmorales entre ricos y pobres aumentan cada día, tanto entre países como dentro de ellos. Mientras tanto, la pobreza profunda y extrema persiste. Hoy, después de dos décadas de rápido crecimiento de las exportaciones, más de 1.000 millones de personas –una quinta parte de la población del mundo en desarrollo– se ve condenada a sobrevivir con menos de un dólar al día. Esta cifra apenas ha cambiado desde mediados de los ochenta. Desde la perspectiva del mundo en desarrollo, no resulta convincente el argumento del grupo de los globófilos de que finalmente los pobres se beneficiarán de un comercio sin regulaciones. Trae al recuerdo las palabras del economista británico John Maynard Keynes: «a largo plazo todos estaremos muertos.»

El comercio internacional no es la principal fuerza que conduce a la pobreza mundial y la desigualdad, pero está fallando a los pobres. Los países ricos continúan captando la parte del león de los mercados mundiales de exportación, mientras zonas enteras del mundo en desarrollo quedan atrás. Dentro también de los países en desarrollo, la integración en los mercados internacionales intensifica a menudo las desigualdades. El aumento de la prosperidad asociado con el rápido crecimiento de las exportaciones de alta tecnología del «Silicon Valley» de la India contrasta de forma aguda con la falta de avances en la reducción de la

pobreza rural en ese país. El aumento de las exportaciones está incrementando las diferencias económicas: entre la costa y el interior de China, entre el norte de México y los estados del «cinturón de la pobreza» del sur, y entre las áreas rurales y urbanas de Tailandia. Las disparidades de género también se intensifican, ya que las relaciones de poder dentro y fuera del hogar aseguran que los hombres se benefician a expensas de las mujeres.

Los defensores del actual modelo de globalización dicen que genera altos niveles de creación de empleo, pero ignoran los altos niveles de explotación que ese empleo lleva asociados. En Bangladesh y en Camboya las contrapartes de OXFAM están apoyando a mujeres que trabajan 14 horas diarias por salarios de miseria. Desde China a Honduras, a las mujeres que trabajan en las zonas francas se les niegan los derechos laborales más básicos, incluyendo la baja por maternidad, la seguridad social y el derecho a sindicarse. Estas prácticas niegan a millones de personas una parte justa de la riqueza por la exportación que ellas generan, reforzando en el proceso su pobreza y su vulnerabilidad.

Nada de esto es inevitable. El comercio no se opone por sí mismo a los intereses de los pobres. El comercio internacional puede actuar como una fuerza para bien o para mal. Las reglas del comercio se pueden diseñar dejando a los pobres en desventaja y concentrando los beneficios en manos de los ricos, o se pueden diseñar para que generen un entorno en el que los países pobres puedan alcanzar al resto del mundo. El comercio puede crear empleo o destruirlo. Puede cerrar las brechas en las sociedades nacionales, o puede exacerbar las desigualdades de clase, género o región. Puede mejorar la vida de los pobres, o puede destruir su entorno. Puede proporcionar el intercambio de divisas que necesitan los países para importar nuevas tecnologías, o puede proporcionar los medios para importar material militar y enriquecer a líderes políticos corruptos. Los resultados no están predeterminados. Se configuran por la forma en que se gestionan las relaciones comerciales internacionales, y por las políticas nacionales.

El auténtico desafío es hacer que el comercio contribuya a reducir la pobreza cambiando las instituciones, reglas y políticas que marginan a los pobres. Los globófilos no han hecho frente a ese desafío. Sólo ofrecen más de lo mismo: más liberalización y más integración rápida en los mercados mundiales. Dado el fracaso hasta la fecha de este modelo, la idea de continuar aplicándolo es indefendible.

Los globófobos ofrecen algo radicalmente diferente. Bajo la bandera de la «soberanía nacional» proponen un retroceso del comercio en favor de una mayor «autosuficiencia». Quizás no deba sorprender que este pensamiento resulte más atractivo para grupos políticos en el mundo rico –donde la globalización está aumentando la inseguridad– que en los países en desarrollo. La hostilidad frente a la inmigración, el escepticismo sobre la cooperación internacional, y la desconfianza en el comercio están comenzando a unir a nacionalistas extremos, partidos de ultraderecha y otros detractores de la globalización en coaliciones políticas potencialmente perjudiciales. Su seña de identidad fue bien expresada por el político ruso Vladimir Zhirinovsky, cuando preguntó: «¿Por qué debemos crear sufrimiento para nosotros mismos? Debemos crear sufrimiento para otros» (Freeland 1993).

Esta oposición al comercio encierra serias amenazas para los países en desarrollo. Hay buenas razones para poner en tela de juicio muchos aspectos de la globalización, incluyendo la liberalización de los mercados financieros. Como en los años veinte, muchos países al abrir sus economías al sistema financiero mundial han visto amenazados los beneficios del comercio y, en algunos casos, destruidos. Sin embargo, la integración mediante el comercio no es lo mismo que la integración mediante los mercados de capitales. La retirada del sistema internacional de comercio y la exclusión de los mercados del Norte negaría a los países en desarrollo y a sus habitantes la oportunidad de compartir la prosperidad global. Los pobres del mundo quedarían aún más a la deriva y aislados. La «soberanía nacional», sin una estrategia sistemática para reducir la pobreza, es poco más que una calle de una sola dirección que conduce a la miseria.

Nada de esto pretende negar la legitimidad de los temores, o de la rabia, que genera la globalización en los países en desarrollo. Muchas de las contrapartes de OXFAM en el mundo en desarrollo, y las comunidades con las que trabaja, ven el comercio internacional como un juego gobernado por reglas establecidas para asegurar que ellos no puedan ganar. Y tienen razón. A menos que estas reglas se cambien, y se vea que la participación en el comercio proporciona algo más que pobreza y desigualdad, el sistema internacional de comercio seguirá careciendo de legitimidad.

## Los dobles raseros

Los puntos de vista contrarios al comercio no han llegado con la última fase de la globalización. A lo largo de la historia, el comercio internacional ha sido objeto de gran controversia. El filósofo griego Aristóteles concedía de mala gana que algo de comercio era indispensable, aunque pensaba que distorsionaba la vida de la comunidad (Aristóteles 1967: 51). Hasta el siglo XIX, la mayoría de los poderes europeos veían el comercio como una forma de guerra no declarada. Su objetivo era maximizar sus propios beneficios, minimizando los de las naciones rivales, y sus principales armas fueron las barreras a la importación. Y hasta que David Ricardo elaboró la teoría de la ventaja comparativa en 1817, la idea del comercio como una actividad que genera un beneficio mutuo no conquistó su espacio político. Hoy, la doctrina del libre comercio reina por encima de todo. Tan integrada está la creencia, tan absoluta es la convicción de sus partidarios, que ha emergido como la religión económica de la globalización. Pero es una religión curiosa. A lo largo de la historia sus seguidores han aplicado el credo a su propio comportamiento de forma selectiva.

Gran Bretaña fue el primer evangelizador del libre comercio en el mundo. Habiendo protegido sus propias industrias con fuertes barreras a la importación, en la primera mitad del siglo XIX Gran Bretaña se convirtió parcialmente al libre comercio. En casa, el poder de los privilegios adquiridos supuso que muchas barreras comerciales se mantuvieran intactas. Pero esto mismo no se aplicaba en el exterior. Cuando encontraba barreras comerciales en otros países, Gran Bretaña desplegaba todo el celo de un converso tardío. La «misión civilizadora» de la nación, a los ojos de sus líderes políticos de entonces, era eliminar todas las restricciones a la importación, mediante la persuasión cuando era posible y por la fuerza si era necesario. Cuando China prohibió la venta de opio a la compañía británica East India por razones de salud pública, el Primer Ministro, Lord Palmerston, decidió hacer valer el derecho al libre comercio. Envío una escuadra naval a bombardear Cantón y otros puertos. El resultado fue el Tratado de Nanking de 1842, bajo el cual el emperador chino se vio forzado a establecer zonas de libre comercio. Fue uno de los primeros tratados de libre comercio del mundo.

Los navíos de guerra han desaparecido, pero buena parte del resto se mantiene igual. El mismísimo Lord Palmerston se habría quedado impresionado por la capacidad de los gobiernos de los países ricos para combinar una política comercial marcada por los dobles raseros con el recurso del poder político. De hecho, no se habría sentido fuera de lugar liderando las delegaciones de la Unión Europea o Estados Unidos en las reuniones de la OMC.

En ningún terreno son hoy más evidentes los principios de Palmerston que en el acceso a los mercados. Los países ricos son fieros defensores de la liberalización en los países en desarrollo, al tiempo que mantienen fuertes barreras comerciales contra las exportaciones de esos mismos países. La competencia en el comercio internacional se puede comparar a un carrera de salto de vallas, con una diferencia: los atletas más débiles se enfrentan a las vallas más altas. Es más, las barreras comerciales impuestas por los países industrializados se concentran en áreas como la agricultura y los textiles, en las que los países en desarrollo tienen la mayor ventaja competitiva. Estas barreras se encuentran entre los principales obstáculos al desarrollo de un sistema comercial capaz de reducir la pobreza y la desigualdad.

Como en la era de la diplomacia comercial coercitiva, los países ricos combinan el proteccionismo en casa con la búsqueda agresiva de mercados en el exterior, en especial cuando

están en juego poderosos intereses privados. La Unión Europea y los Estados Unidos han utilizado la OMC para ampliar los derechos de inversión de las empresas transnacionales, para imponer sus reclamaciones en favor de una protección más estricta de la propiedad intelectual y para abrir mercados clave. Las grandes corporaciones de comienzos del siglo XXI son tan efectivas en la defensa de sus intereses comerciales a través de poderosos gobiernos como lo fue en el siglo XIX la compañía East India.

Algunos de los evidentes dobles raseros de las reglas que rigen el comercio mundial conducen a analogías históricas interesantes. Durante su propio desarrollo industrial, los países ricos de hoy insistían en el derecho a proteger con aranceles las industrias incipientes. Países como Estados Unidos y Alemania rechazaron categóricamente el libre comercio hasta que ellos mismos se establecieron como importantes potencias económicas. Lamentablemente, las analogías no son simples cuestiones de interés histórico. Los países ricos, al tiempo que mantienen la puerta de sus propios mercados firmemente cerrada, utilizan su control sobre instituciones como la OMC, el Banco Mundial y el FMI para abrir los mercados de los países en desarrollo. El mensaje de los países ricos a los pobres se puede resumir de forma simple: «Haced lo que decimos, no lo que hacemos». La liberalización desequilibrada es una de las razones por las que los beneficios del comercio mundial se desvían a favor de los países ricos (Khor 2001: 117-18).

## Crisis de legitimidad

Los dobles raseros y la hipocresía de los gobiernos del Norte ayudan a explicar una de las grandes paradojas del actual sistema internacional de comercio. Si se evalúa bajo el criterio de creación de riqueza, la fuerza del sistema internacional de comercio ha alcanzado un nivel sin precedentes. Sin embargo, la legitimidad de las reglas e instituciones que rigen ese sistema nunca han sido más débiles. Hay un profundo –y justificado– sentimiento de que la forma en que los países industrializados están manejando la economía mundial está diseñada para mantener los privilegios de los ricos, a expensas de las naciones y comunidades más pobres.

En el curso de las investigaciones llevadas a cabo por OXFAM entre las comunidades de los países en desarrollo con las que trabaja, este sentimiento afloraba con fuerza. Un joven estudiante tailandés expresaba lo que muchos sienten: «El comercio internacional es como un pez grande que come peces chicos. Los países grandes establecen los raseros y los utilizan para dominar a los países pequeños. Las naciones más débiles deberían tener más poder. Cualquier cosa que tratamos de hacer... llegan antes las naciones más grandes y tratan de llevárselo todo.»

Para los funcionarios de la OMC y los portavoces de los gobiernos del Norte, la preocupación de la opinión pública por las reglas comerciales y las instituciones internacionales se limita a las protestas de unos pocos en el mundo industrializado (Legrain 2000). Pero se equivocan. Lo que se desprende de la investigación realizada por OXFAM es un arraigado sentimiento de impotencia y de rabia, entre mucha gente del mundo en desarrollo. Al igual que el estudiante tailandés mencionado, millones de personas de los países más pobres del mundo perciben y experimentan el sistema de comercio mundial como una fuente de injusticias.

Estos temas surgen repetidamente en las entrevistas con productores de los países en desarrollo. Los pequeños campesinos de México saben que su medio de vida está siendo destruido no por el mercado «libre», sino por los subsidios y las prácticas comerciales injustas de Europa y los Estados Unidos. Uno de ellos dijo a OXFAM: «¿Queréis saber por qué no puedo competir con los agricultores americanos? Porque el mercado no es justo. Nosotros somos pobres y ellos son ricos; sin embargo, ellos tienen subsidios y nosotros no.» Las mujeres que trabajan en las zonas francas de Bangladesh, México y Honduras expresaban graves quejas sobre las prácticas laborales que las unen con los consumidores del Norte. Una mujer de Bangladesh comentaba: «Nadie tendría que trabajar sin dignidad y sin derechos. La gente de vuestros países ricos que se pone las camisas que nosotras hacemos, ¿sabe algo sobre

nuestras condiciones de trabajo?, ¿les importa algo?» Los pequeños campesinos que cultivan café en Tanzania y cacao en Ghana saben que no obtienen un precio justo por sus productos. Como expresó un campesino de Tanzania: «Alguien tiene que estar ganando dinero con nuestro café, pero todo lo que nosotros tenemos aquí es pobreza.»

De una u otra forma, todos estos comentarios apuntan a la crisis de legitimidad del sistema multilateral de comercio, que no distribuye una parte razonable de la prosperidad general a los países y personas pobres. Los países en desarrollo, al ser las partes más débiles en el comercio internacional, necesitan un sistema basado en normas. De hecho, lo necesitan más incluso que los países ricos. Sin la capacidad de tomar represalias, las normas les ofrecen su única protección contra el abuso del poder económico. Sin embargo, visto desde el mundo en desarrollo, las normas e instituciones existentes están claramente a favor de los intereses del mundo rico. En lugar de contrarrestar el poder económico, estas normas e instituciones refuerzan la posición de los poderosos y socavan la de los vulnerables.

No son sólo las reglas del sistema internacional de comercio las que tienen que cambiar. Cuando países como India, Brasil y México envían representantes a las reuniones de la OMC, enfatizan con razón la necesidad de redistribuir los beneficios del comercio a los países más pobres. Junto con el resto del mundo en desarrollo, argumentan que los gobiernos del Norte deben situar a la cabeza de la agenda los intereses de los países pobres. Sin embargo, muchos de esos mismos gobiernos tienen un lamentable historial sobre reducción de la pobreza. Los principios que defienden en la OMC, poniendo el énfasis en la equidad a escala internacional, no son aplicados en sus propios países.

Los desiguales sistemas de distribución de la riqueza y de gasto público niegan a los pobres el acceso a los bienes que necesitan para poder beneficiarse de las oportunidades que brinda el comercio; bienes como la tierra, las infraestructuras de comercialización y la educación. Desigualdades de género profundamente enraizadas quedan sin abordar. Mientras tanto, la liberalización del comercio se gestiona con frecuencia de forma que se imponen los costes a los sectores más vulnerables de la sociedad –tales como los pequeños campesinos y los trabajadores peor pagados–, al tiempo que las ventajas se concentran en manos de los ricos. En suma, la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo están encantados de infligir a su propia población las mismas desigualdades que, justificadamente, acusan a los países ricos de infligir al mundo en desarrollo.

## **Fracaso institucional**

El argumento central de este informe es que no hay una garantía automática de que un incremento del comercio vaya a reducir la pobreza; pero que, gestionado con inteligencia, el comercio puede ayudar a que millones de personas salgan de la pobreza, creando nuevas oportunidades para un crecimiento económico de base amplia. Mal gestionado, como ocurre ahora, dejará aún más marginadas a millones de las personas más pobres del mundo. Ningún país será inmune a la inestabilidad que acompañará a la pobreza, la desigualdad y el resentimiento que se producirá.

Los países ricos tienen tanto responsabilidad moral como razones de interés colectivo para evitar este resultado. La responsabilidad moral se deriva del imperativo de que en medio de la opulencia no se puede tolerar la pobreza, y la enorme pérdida de potencial humano que causa. El propio interés colectivo se deriva en parte de consideraciones económicas: todos los países pretenden beneficiarse de la prosperidad que el comercio puede crear. Pero hay también una preocupación importante: en un mundo globalizado, los problemas sociales y económicos no respetan las fronteras nacionales. Si a zonas enteras del mundo en desarrollo se les niega la oportunidad de escapar de la pobreza, no se quedarán como guetos de miseria. Los conflictos, los refugiados y los problemas de salud que la pobreza genera se exportarán a otros países.

La historia enseña lecciones importantes. Después de la Primera Guerra Mundial, el último gran episodio de globalización se derrumbó y se crearon las condiciones para la Gran

Depresión de los años veinte y las tensiones nacionalistas que condujeron a la Segunda Guerra Mundial. Después de haber ganado terreno durante los 75 años anteriores, la economía mundial integrada de los años veinte cayó como un castillo de naipes. La inestabilidad financiera, el colapso del comercio internacional y el declive de los precios de las materias primas generaron un círculo vicioso que se alimentaba a sí mismo (James 2001). Las instituciones creadas para gestionar la cooperación internacional eran demasiado débiles para contener las destructivas fuerzas del mercado o para extender los beneficios de la globalización de manera suficientemente amplia como para evitar la catástrofe.

Las similitudes con los años veinte pueden ser exageradas, pero no deben ignorarse. Entonces, como ahora, el mundo carecía de las instituciones necesarias para prevenir crisis financieras o para frenar su transmisión a través del sistema de comercio. Entonces, como ahora, el comercio internacional era visto por muchos como una amenaza para la prosperidad nacional. Entonces, como ahora, se carecía de instituciones o mecanismos para hacer frente a una crisis prolongada en los mercados mundiales de mercancías. Por encima de todo, el resentimiento generalizado que se siente hoy tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados por el fracaso de las instituciones mundiales para defender los bienes públicos, supone un desafío al multilateralismo que recuerda el estado de ánimo de los años veinte.

## Aprender del pasado

Para los líderes de la generación posterior a 1945, las lecciones del periodo de entreguerras estaban claras. Conscientes de que la prosperidad general y la paz eran mutuamente dependientes, buscaron un orden mundial e instituciones globales que extendieran las oportunidades no sólo para algunos, sino para todos. Como dijo el presidente Franklin Roosevelt en su cuarto discurso inaugural: «Hemos aprendido que no podemos vivir solos en paz; que nuestro propio bienestar depende del bienestar de otras naciones; más aún... hemos aprendido que somos ciudadanos del mundo, miembros de la comunidad humana» (Roosevelt 1945).

La comunidad humana de la primera década de este nuevo milenio necesita con urgencia instituciones que rijan los mercados para el bien común. El financiero y filántropo George Soros ha señalado que los mercados mundiales operan sobre la base de cada vez menos valores compartidos, y que los mercados dictan la política, en lugar de al contrario. Describe como la mayor amenaza para la estabilidad el fracaso político generalizado tanto a escala nacional como internacional (Soros 1998). Escribiendo sobre el mismo tema, Paul Volcker, presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, ha llamado la atención sobre el fracaso de las instituciones mundiales para gestionar las relaciones entre países de manera que se cumplan los criterios básicos de justicia: «Cuando el FMI consulta con un país pobre y débil, el país se pone firme. Cuando consulta con un país grande y fuerte, el FMI se pone firme. Cuando los países grandes tienen un conflicto, el FMI se aparta de la línea de fuego (Volcker y Gyohten 1992).

Este doble fracaso, político e institucional, es fundamental en la crisis de legitimidad que afecta al multilateralismo en el comercio internacional. En algunas áreas, la OMC ha sido utilizada como un contundente instrumento para forzar la apertura de los mercados de los países en desarrollo y ayudar a los intereses de las multinacionales del Norte. En otras, adopta reglas que buscan legitimar dobles raseros, permitiendo subsidios a la agricultura o aranceles para los textiles para acomodarse a las demandas de Estados Unidos y de Europa. Estas prácticas son poco consistentes con los principios de justicia y equilibrio de intereses, requerimientos vitales para el funcionamiento de un sistema basado en unas reglas.

El reloj anuncia la hora de la OMC. A finales de 1999, la reunión ministerial de la OMC en Seattle fracasó ante el rechazo colectivo del mundo en desarrollo a participar en una ronda de negociaciones que no reflejaba sus intereses. La atención de los medios se puede haber centrado en las protestas, pero el fracaso de la reunión se debió a que los principales poderes comerciales carecieron de la voluntad política necesaria para dar cabida a los intereses de

los países en desarrollo. Los llamamientos para que se cumplieran los compromisos contraidos en el pasado, como acelerar la eliminación progresiva de las barreras comerciales a los textiles y la agricultura, fueron ignorados.

Dos años después, una reunión posterior mantenida en Doha, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, mostró la incapacidad colectiva de los gobiernos de los países ricos para aprender de sus propios errores. Habiendo proclamado inicialmente su compromiso con una nueva ronda de negociaciones comerciales centrada en el desarrollo (la llamada «Ronda del Desarrollo»), siguieron haciendo lo de siempre. Los vagos compromisos para mejorar el acceso a los mercados no se han traducido en una estrategia que conduzca a cambios reales. La ya escasa credibilidad del sistema multilateral está llegando a un punto de ruptura. El fracaso para desarrollar nuevas reglas y acabar con viejas injusticias, amenaza la supervivencia de la OMC, y con ello la estabilidad del sistema mundial de comercio.

Después de los ataques terroristas en Nueva York y Washington, muchos gobiernos de países industrializados reconocen la amenaza para la seguridad colectiva que suponen la pobreza y la desigualdad. Un ministro de Economía, el británico Gordon Brown, puso sobre la mesa una audaz visión para la reforma. Retomando el espíritu de la conferencia de Bretton Woods al finalizar la Segunda Guerra Mundial, hizo un llamamiento a favor de un compromiso con una «globalización incluyente» (Brown 2001). Es un objetivo posible. Lo que se necesita es la visión, las políticas y las instituciones que lo hagan realidad.



# CAPÍTULO 1

## Comercio y globalización en el siglo veintiuno

La idea de que la globalización representa algo nuevo es una presunción de finales del siglo veinte. Los países en desarrollo han sido integrados crecientemente en una economía global desde el descubrimiento del Nuevo Mundo hace ya más de cinco siglos. Existen algunos importantes elementos de continuidad entre el pasado y el presente, incluyendo el papel de los países ricos en la gestión de los mercados globales para favorecer sus propios intereses. Sin embargo, a principios del siglo veintiuno la globalización está revolucionando las relaciones económicas entre los países y la orientación futura de los cambios tendrá profundas implicaciones en la lucha contra la pobreza.

La profundidad de la interdependencia implica en la nueva economía global que la prosperidad de todos los países está ahora más estrechamente vinculada que nunca. La prosperidad en cualquier país depende cada vez más de la prosperidad en cualquier otra parte. La frase «nadamos o nos hundimos juntos» ha adquirido un nuevo significado en las relaciones económicas internacionales. Pero la globalización no implica sólo relaciones económicas abstractas entre los países. Detrás de las fuerzas económicas globales están los procesos que transforman las vidas de la gente corriente en los países en desarrollo.

La globalización se manifiesta de formas extrañas. Hace cinco años, Shawaz Begum abandonó su aldea rural en el sudeste de Bangladesh para encontrar trabajo en la capital, Dacca. Hoy vive en Ashulia, un barrio periférico en el norte de la ciudad, un lugar de una pobreza implacable. El suministro de agua y las condiciones de salubridad constituyen grandes problemas, particularmente en la temporada de lluvias. Shawaz paga el alquiler de una casa de una sola habitación, más pequeña que una choza, hecha de paredes de barro, listones de madera y tejado de plástico. Pero seis días a la semana ella vive en un mundo diferente. Como la mayoría de las mujeres jóvenes de Ashulia, Shawaz trabaja como operaria en un taller de confección. Ubicado en una zona franca y propiedad de una empresa surcoreana, el taller fabrica camisas de marca y diseño para una cadena de abastecimiento cuyos clientes van desde Pierre Cardin hasta Adidas. Las etiquetas de las camisas rezan: «Hecho en Bangladesh», pero la fábrica importa hilo de la India, telas de Taiwán y Corea, materiales de embalaje de China y botones de Indonesia. Por su participación en la fabricación, Shawaz cobra un sueldo de 1,50 dólares diarios por una jornada de diez horas.

Los vínculos entre la pobreza de los países en desarrollo y la prosperidad de los países industrializados no son nuevos, pero la globalización está haciendo estos vínculos más frecuentes e intensivos. Los contrastes son sorprendentes. Algunas de las camisas más caras del mundo son producidas por algunas de las mujeres más pobres del mundo, como

Shawaz Begum. Empresas de primer orden, como Microsoft, IBM e Intel disponen de instalaciones para el desarrollo de software en la India, en medio de la pobreza y el analfabetismo masivos del país (Nicholson y Taylor, 1997). Sistemas informáticos de primerísima calidad son ensamblados por trabajadoras de los distritos rurales más pobres de China, Filipinas y México (Banco Mundial, 1996). Algunas de las fábricas de coches más avanzadas del mundo, que abastecen los mercados de Europa y América del Norte, están ubicadas ahora en países en desarrollo.

Dicho de la forma más sencilla posible, el término «globalización» designa la interdependencia creciente entre los países del mundo. El comercio internacional, unido a enormes incrementos en los movimientos de capital, la rápida expansión de las empresas transnacionales (ETN) y el cambio tecnológico, es uno de los motores más poderosos de esta interdependencia. Pero detrás de fuerzas económicas abstractas, la globalización está transformando también la vida de la gente corriente y redefiniendo las relaciones económicas entre los países.

Este capítulo analiza el papel del comercio internacional en la conformación de las relaciones comerciales entre los países. La primera parte considera el comercio internacional como un motor de la globalización y muestra como aquél está cambiando los patrones comerciales en el mundo. La segunda parte describe algunas de las fuerzas tecnológicas que están conformando la globalización y subraya el papel de las empresas transnacionales. La tercera parte analiza brevemente algunos de los elementos comunes y algunas de las diferencias entre la globalización de comienzos del siglo veintiuno y la que se dio en épocas anteriores.

## Comercio internacional y globalización

En la última década del siglo dieciséis, la Inglaterra isabelina estaba en guerra con España y Portugal. Fue la primera guerra real de la era de la globalización y había muchos intereses en juego. España y Portugal, que se habían abierto hacia las Indias Occidentales y el Nuevo Mundo, estaban cosechando los beneficios derivados del acceso a metales preciosos y materias primas, muy bien valorados en los mercados europeos. El saqueo estaba generando un comercio lucrativo. Deseosa de redistribuir algunos de los beneficios, la reina Isabel I dio su bendición a los actos de piratería. Las escuadras navales inglesas se alinearon en las Azores para interceptar y capturar barcos españoles, que navegaban desde el Nuevo Mundo cargados con los tesoros saqueados en México y Perú. En 1592 tuvieron la suerte de capturar la nave portuguesa Madre de Deus al regresar de las Indias Occidentales. Transportaba 425 toneladas de pimienta, 45 toneladas de clavo, 3 toneladas de macis y 3 de nuez moscada, junto a grandes cantidades de monedas de oro y plata, de telas y cestas llenas de joyas. El valor calculado de la carga era equivalente a la mitad de todas las de el Tesoro público británico.

El robo y el saqueo son temas recurrentes en la historia del comercio, particularmente desde el punto de vista del mundo en desarrollo. Cuando los economistas escriben hoy acerca de la globalización, usualmente describen un proceso de integración comercial mundial que comenzó al final del siglo diecinueve, sufrió una regresión entre la Primera y la Segunda Guerra Mundiales y recuperó fuerzas nuevamente en los años ochenta (véase, por ejemplo, O'Rourke y Williamson, 2000; Banco Mundial 2001a). Los cinco siglos anteriores, durante los cuales los países hoy industrializados extendieron su dominación sobre la economía global, han desaparecido de la historia. Durante ese período, los países en desarrollo fueron integrados en el sistema comercial mundial en términos designados para beneficiar a las naciones que constituyen el mundo industrializado de hoy. El comercio fue un medio para la transferencia de riqueza y poder de pobres a ricos. El tráfico de metales preciosos desde el Nuevo Mundo fue un ejemplo temprano de globalización. En el siglo diecisiete, la imposición forzosa de sistemas de cultivo por parte de los colonialistas holandeses en las Indias

Occidentales estableció los cimientos para una transferencia masiva de ingresos a través del comercio de especias. La esclavitud y el colonialismo fueron etapas decisivas en la creación de mercados genuinamente globales, todos ellos utilizados para concentrar riqueza y ventajas. El poder político, al igual que el intercambio económico, conformó la distribución de los beneficios procedentes del comercio. Y tanto en éste como en otros sentidos, existen evidentes similitudes entre las pasadas y las presentes formas de globalización.

## La verdadera dimensión de la globalización y el comercio

A fines del siglo diecinueve, el mundo había llegado a un alto nivel de integración a través del movimiento de bienes, capitales y personas. Los barcos y los trenes habían conectado los países y abierto los mercados nacionales. El sistema de telégrafos facilitó la aparición de los mercados internacionales de capital. Durante los treinta años anteriores a 1914, se duplicó la proporción del comercio en relación con el Producto Interior Bruto (PIB) mundial (Hirst y Thompson, 1995: Cap. 2). Hasta la década de los setenta la mayoría de los países industriales no llegaron a exportar la misma parte del PIB que habían exportado antes de 1914. En relación con la riqueza nacional, las importaciones y las exportaciones de capitales fueron mayores a principios del siglo veinte que hoy en día (James, 2001: 11-12). Pero, sobre todo, fueron *las personas* las que cruzaron las fronteras. Más de 36 millones de personas, muchas de ellas de origen rural y pobre, abandonaron Europa entre 1871 y 1915; la mayoría de ellas fueron a parar al Nuevo Mundo (Faini et al., 1999).

La globalización de principios del siglo veinte tuvo efectos importantes en la distribución global de los ingresos. Los flujos de capital crearon la infraestructura para la exportación de bienes agrícolas que requerían mucha mano de obra y que fueron intercambiados por bienes manufacturados. La media de ingresos creció y comenzó a converger mientras que las desigualdades se reducían. Las brechas de riqueza disminuyeron en una tercera parte en los últimos veinticinco años del siglo diecinueve (O'Rourke y Williamson, 2000:14). Los flujos de capital y de comercio facilitaron el crecimiento de las exportaciones y un incremento de la demanda de trabajo en el Nuevo Mundo, permitiendo que la mano de obra inmigrante fuera absorbida con unos mayores niveles de ingresos. Se calcula que la emigración llegó a constituir más de las dos terceras partes de la convergencia de niveles de ingresos en la segunda mitad del siglo diecinueve, mientras que el comercio constituyó el resto (Lindert y Williamson, 2001).

En el período de entreguerras del siglo veinte se produjo un rápido repliegue en el proceso de integración global. La crisis en los mercados de capital diseminó e internacionalizó la Gran Depresión. Cuando los bancos exigieron el pago inmediato de sus préstamos, los gobiernos respondieron con un recorte de la demanda, intentando compartir los costes del ajuste. Cada país respondió a las presiones de ajustes de pagos creadas por el colapso de las importaciones con una restricción de las importaciones de los competidores, creando una espiral bajista (James, 2001). El proteccionismo despiadadamente competitivo estuvo a la orden del día. El arma elegida fue la protección arancelaria, con Estados Unidos a la cabeza, a través de la imposición de altos aranceles en 1929. Los flujos de capital y de comercio colapsaron y el crecimiento económico mundial cayó aproximadamente una tercera parte. Un desempleo masivo condujo a un incremento de la pobreza en los países, mientras que el grado de desigualdad entre éstos también se incrementó (Maddison, 2001:22-3).

La experiencia de los años treinta contiene importantes lecciones para el mundo rico de hoy. Ilustra gráficamente qué es lo que ocurre cuando países interconectados llevan a cabo políticas que perjudican los intereses de sus socios comerciales. Cuando los Estados Unidos cerraron sus mercados, sus exportaciones se colapsaron inmediatamente como resultado de la caída del poder de compra en el exterior. Cuando los bancos británicos exigieron el pago inmediato de sus préstamos, perjudicaron de manera irreparable los intereses de los exportadores manufactureros. La interdependencia ofrece beneficios, pero, cuando las cosas van mal, tiene también costes sociales y económicos.

## Comercio e interdependencia: los países en desarrollo en la economía globalizada

La economía global integrada de principios del siglo veinte tiene algo más que un ligero parecido con las condiciones que prevalecen hoy. ¿En qué se diferencia la globalización contemporánea? ¿Como está conformando las relaciones entre los países en desarrollo y los desarrollados?

La respuesta a estas preguntas es en parte cuantitativa. La integración económica está ocurriendo a un ritmo espectacular y uno de sus motores más poderosos ha sido el comercio internacional. Durante los últimos veinte años, el volumen del comercio internacional ha crecido el doble de rápido que el PIB mundial, esto es, en un 6 por ciento contra un 3 por ciento respectivamente. Esto significa que el valor de las exportaciones se ha triplicado, mientras que durante el mismo período el PIB mundial se ha duplicado. Las exportaciones representan hoy casi una quinta parte del PIB global. El resultado es que los países están integrados a través del comercio de una manera más estrecha que nunca y que dependen cada vez más unos de otros para asegurar su prosperidad (gráfico 1.1).

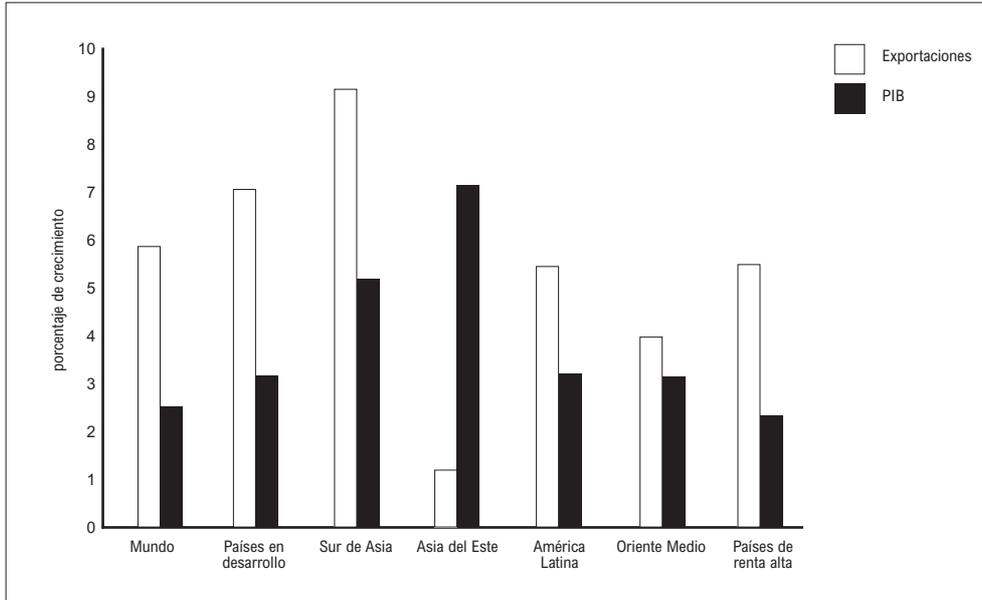
Los países en desarrollo han participado como grupo en este proceso. Las exportaciones han crecido más rápidamente que su PIB en la mayoría de las regiones en desarrollo; en algunos casos, de manera espectacular. Como resultado, la dependencia de las exportaciones como fuente de riqueza ha crecido mucho más rápidamente en los países en desarrollo que en los países industrializados. Con respecto a la pasada década, la parte del PIB correspondiente al comercio se incrementó en un 7 por ciento en los países en desarrollo y en un 10 por ciento en los países de renta baja. Actualmente, las exportaciones representan más de una cuarta parte del PIB de los países en desarrollo. Los índices de incremento en la dependencia de las exportaciones han sido los más rápidos en el este de Asia y –si bien es cierto que partiendo de niveles bajos– en el sur de Asia (gráfico 1.2). Aunque el índice de incremento en el África subsahariana ha sido bastante más bajo, la proporción regional de comercio sobre el PIB es aún más del doble que la de Estados Unidos.

Los altos niveles de dependencia de las exportaciones tienen implicaciones importantes. Obviamente, hacen a los países en desarrollo peligrosamente sensibles a los cambios en las condiciones de los mercados globales. Al mismo tiempo, la creciente parte de la riqueza nacional representada por las exportaciones significa que el comercio internacional ejerce una importante influencia –cada vez mayor– sobre la media de los niveles de ingreso.

No sólo el *volumen* y el *valor* del comercio han crecido al amparo de la globalización. Los *patrones de comercio* también están cambiando. El comercio internacional se está transformando en una actividad que exige un nivel de conocimientos cada vez mayor. La parte del comercio de manufacturas en general es cada vez mayor en relación con la de materias primas, mientras que la parte de bienes de alta tecnología es la que está creciendo más (Lall, 2001a). Desde la mitad de la década de los ochenta, el comercio mundial de manufacturas ha crecido unas tres veces lo que el índice de comercio de materias primas, y representa ahora más de las cuatro quintas partes del todo el comercio internacional (gráfico 1.3).

El uso de tecnologías requiere fuertes inversiones en investigación y desarrollo (I+D) y las sofisticadas infraestructuras tecnológicas son ahora las áreas de crecimiento más dinámico en el comercio internacional, lideradas por la electrónica (ver gráfico 1.4). La partida de este grupo de productos en los últimos 15 años se ha multiplicado por tres, y constituye ahora más de una cuarta parte del comercio internacional. En el mismo período, los bienes de tecnología intermedia, como componentes de automóviles, ingeniería y otros productos industriales han duplicado su peso relativo. Entre tanto, los precios están cayendo en picado en los mercados de materias primas. Su fracción en el comercio mundial se ha reducido desde mediados de la década de los ochenta y la tendencia general es indudablemente bajista.

Los países en desarrollo han contribuido a estos cambios estructurales en el comercio internacional bajo la globalización. No sólo están participando de manera más amplia en el sis-



**Gráfico 1.1**  
Crecimiento medio anual  
de las exportaciones y el PIB (%)  
(1990-1999)

Fuente: Banco Mundial 2001d, FMI 2001a

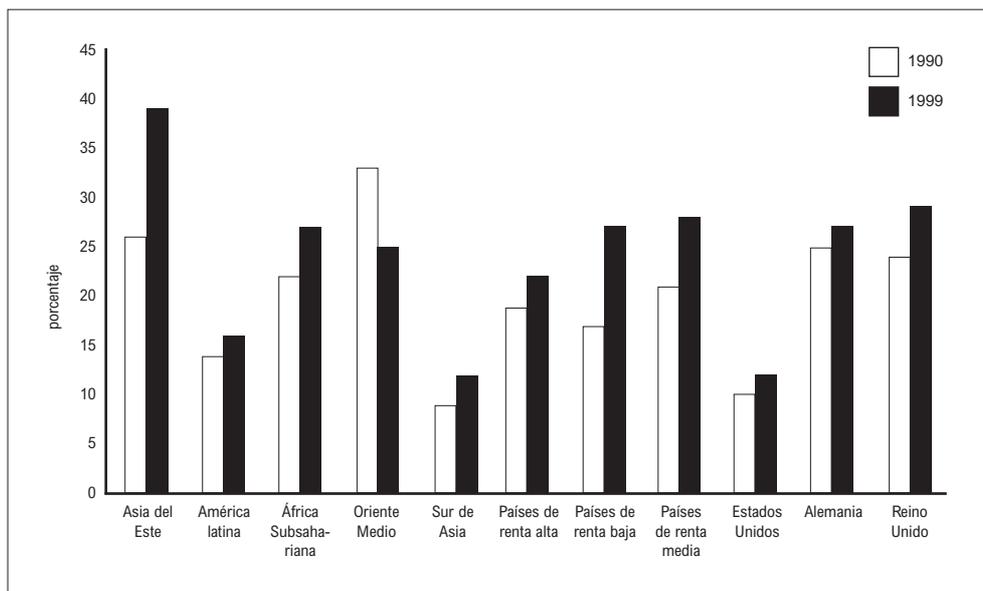
tema global de comercio, sino que también son destacados exportadores de productos de alta tecnología. A causa de que sus exportaciones han estado creciendo más rápidamente que las de los países industrializados, la participación en el comercio de los países en desarrollo se ha elevado desde una quinta a una cuarta sobre la última década. El crecimiento de las exportaciones se ha combinado con una transformación en su estructura. Los productos manufacturados representan ahora más de cuatro quintas partes del total de las exportaciones de los países en desarrollo, comparados con la quinta parte de principios de los ochenta. Estas exportaciones han crecido más rápidamente que en los países desarrollados, particularmente en los sectores de alta tecnología. En los quince años transcurridos a partir de la mitad de los ochenta, las exportaciones de bienes manufacturados crecieron un 12 por ciento cada año y las exportaciones de bienes de alta tecnología más de un 20 por ciento cada año, el doble del índice de crecimiento, en el último caso, alcanzado por los países industrializados. Como resultado, la participación de los países en desarrollo en los mercados globales de exportaciones de productos de alta tecnología se ha incrementado (gráfico 1.5).

La expansión del comercio internacional está íntimamente vinculada a los flujos de capital, al igual que ocurría en la última ola de globalización hace un siglo. La inversión extranjera directa (IED) ha tenido un papel crítico en muchos países en desarrollo en la generación de exportaciones, a través de la ubicación de instalaciones de las empresas transnacionales en el exterior. La magnitud de la de IED como fuente de financiación puede ser ilustrada comparándola con la ayuda al desarrollo. A principios de los noventa, los flujos de ayuda a los países en desarrollo eran aproximadamente equivalentes a los flujos de IED. En 2000, la IED en los países en desarrollo ascendía a 240 mil millones de dólares, mientras que la Ayuda Oficial al Desarrollo se mantenía en 56 mil millones de dólares. La IED ha crecido casi de manera continua durante la última década (Banco Mundial, 2001b). Aunque es cierto que la inversión extranjera aún representa una pequeña parte del PIB de los países en desarrollo y que los ahorros nacionales seguirán siendo la principal fuente de inversión, la IED está creciendo en importancia.

La IED no es la única fuente de integración financiera. El incremento más grande en los flujos de capital ha tenido lugar en las inversiones de cartera, como los bonos estatales y corporativos. El desarrollo de los mercados globales de capitales ha dado a los inversores institucionales del mundo industrializado el acceso a activos (acciones, bonos soberanos, bonos corporativos) en el mundo en desarrollo. Los fondos de pensiones, de inversión y de cobertura han canalizado los flujos de valores a los países en desarrollo a gran escala, representando más de 100 mil millones de dólares en 1997 (Schmukler y Lobatón, 2001).

**Gráfico 1.2**  
Exportaciones como %  
del PIB (1990 y 1999)

Fuente: Banco Mundial 2001b



Los países en desarrollo no han sido inmunes a otro aspecto distintivo de la globalización contemporánea: la separación de los mercados cambiarios y comerciales. Las nuevas tecnologías electrónicas han hecho de las monedas internacionales una mercancía cada vez más comercializable. La facturación diaria a escala mundial en los mercados de divisas en 1998 fue aproximadamente de 1,5 billones de dólares. Esta cifra representa 78 veces el volumen diario de exportaciones de bienes y servicios, lo que significa un incremento de una tercera parte en una década (Bird y Rajan, 2001).

## Nuevas tecnologías y producción globalizada

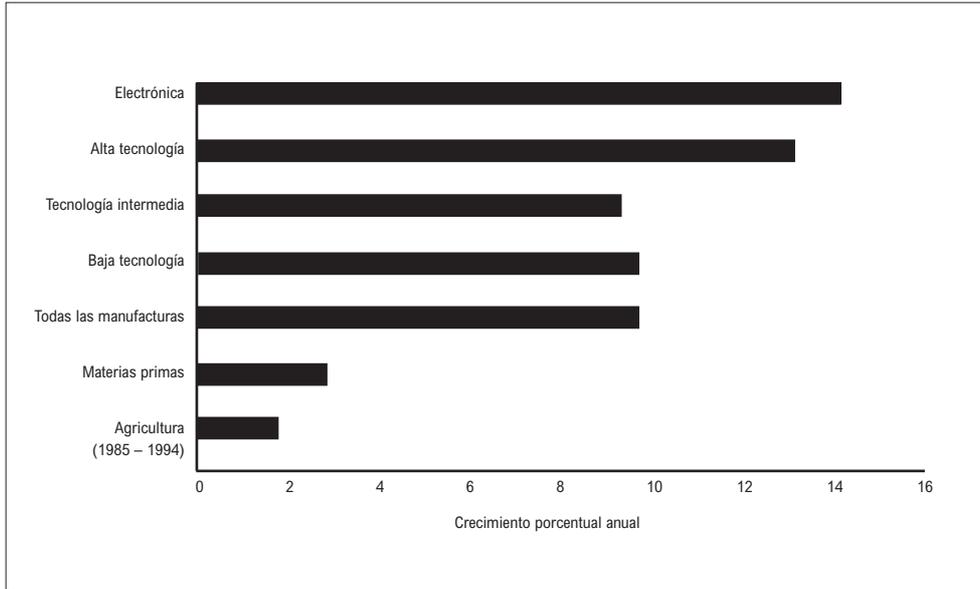
Los indicadores económicos de la globalización apuntan a cambios importantes en la forma en que los países se relacionan en la economía internacional, aunque estos indicadores cuantitativos reflejan cambios bastante más profundos, resultado de tres fuerzas interrelacionadas: nuevas tecnologías, aparición de sistemas globales de producción y operaciones de empresas transnacionales.

### La nueva revolución tecnológica

Tal vez la diferencia más importante entre la globalización de hoy y la de hace un siglo es el cambio tecnológico. Los avances en informática y telecomunicaciones han creado oportunidades sin precedentes para la expansión del comercio. Las nuevas tecnologías están creando una red de conexiones cada vez más densa, con base electrónica y productiva, entre el mundo en desarrollo y el desarrollado.

La primera revolución industrial en el siglo dieciocho estuvo marcada por la máquina de vapor y la producción de textiles. Luego, en el siglo diecinueve, se vio fortalecida por el desarrollo de los ferrocarriles y recibió nuevos impulsos con la aparición de la electricidad y el surgimiento de industrias con base científica. Hoy la globalización ha sido posible por otra ola de cambios tecnológicos. Los rasgos que definen la revolución en el mundo de la tecnología de la información (TI) son, como en períodos anteriores, los rápidos avances en la ciencia de los materiales y la difusión de las nuevas tecnologías. Sin embargo, es posible que la revolución de la TI esté llegando bastante más lejos en sus efectos que ningún otro fenómeno anterior.

Los semiconductores son el centro de esta nueva revolución. La capacidad informática se está expandiendo a un ritmo asombroso. Durante la pasada década, la capacidad de los chips se



**Gráfico 1.3**  
Crecimiento medio anual  
de las exportaciones por  
determinados sectores: 1985-98

Fuente: UNCTAD 1999 y OCDE 2001a

duplicó cada 18-24 meses y la capacidad procesadora de los ordenadores se ha multiplicado por 100 (FMI, 2001:106-7). La capacidad de los ordenadores, de las redes de comunicación y el almacenamiento de información, así como los sistemas de recuperación, ha crecido probablemente más rápidamente que ninguna otra tecnología en la historia (Castells, 2000). El incremento en las capacidades ha venido acompañado por una reducción de los costes. Cuando Intel lanzó su chip para el Pentium 4 a mediados de 2001, el precio era la mitad del de la generación anterior de chips. Esto ilustra la relación inversa existente entre el precio y el desarrollo de la velocidad de procesamiento (Abrams y Harney, 2001).

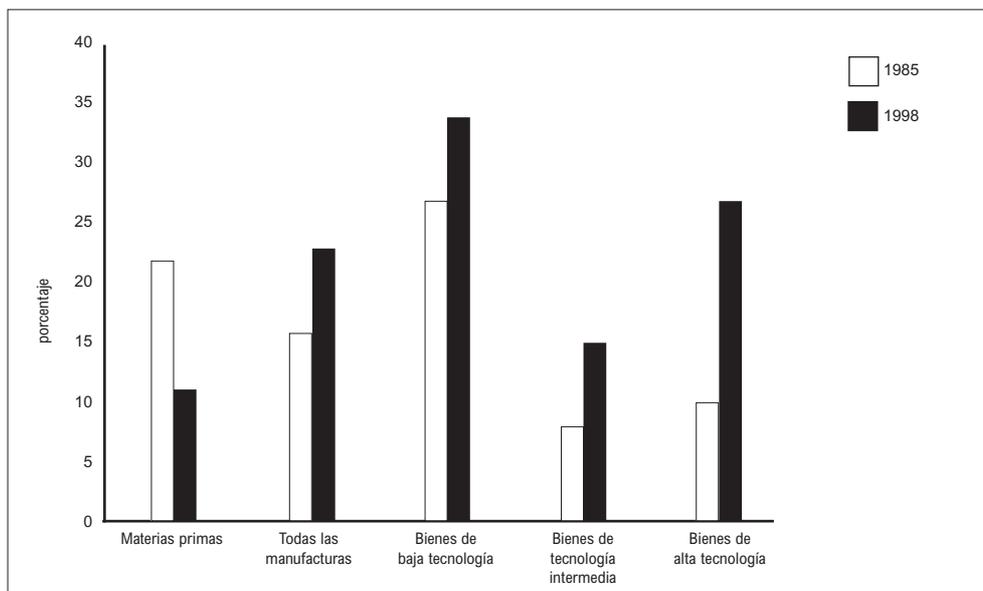
El matrimonio de la tecnología informática con las telecomunicaciones –o digitalización– es uno de los rasgos distintivos de la globalización contemporánea (Schiller, 2000). Ha hecho posible la creación de nuevos sistemas de producción, basados en vastas redes de información que pueden ser compartidas a un coste reducido por muchos usuarios. El coste de la transmisión de información entre y a través de estos sistemas ha caído de manera espectacular (Wristin, 19997). Hace diez años, una llamada telefónica de quince minutos desde Nueva York a Manila habría costado unos 40 dólares a precios actuales. Ahora, enviar un documento de cincuenta páginas por correo electrónico cubriendo la misma distancia cuesta menos de diez céntimos. El uso de Internet ha crecido vertiginosamente. La red internacional tardó sólo tres años, a partir de su lanzamiento en 1989, en llegar a ser una red global de usuarios de cincuenta millones de personas. El tráfico por Internet se duplica cada cien días (Yusuf, 2000); para 2005, se calcula que tendrán acceso a ella mil millones de personas.

Sin embargo, los entusiastas de la tecnología tienden a hacer afirmaciones exageradas sobre el poder de los ordenadores para transformar el mundo. Olvidan que la mitad de la población mundial no ha hecho nunca una llamada telefónica, y mucho menos se ha conectado a Internet (PNUD, 2001a). Existen limitaciones del alcance de las nuevas tecnologías, pero de cualquier modo es un hecho que está revolucionando el comercio.

A su vez, la transferibilidad es uno de los rasgos distintivos de la revolución de la TI. En anteriores revoluciones industriales, las nuevas tecnologías, como los ferrocarriles y las plantas generadoras de electricidad, se propagaron alrededor del mundo lentamente, en particular en el mundo en desarrollo. Las tecnologías digitales son diferentes. Su elevado ratio de coste respecto del peso las hace bastante más fácilmente transferibles, con el resultado de que los bienes que simbolizan estas nuevas tecnologías están siendo rápidamente globalizados (FMI, 2001a:105).

**Gráfico 1.4**  
Cuota porcentual de algunos sectores sobre el total de exportaciones mundiales: 1985 y 1998

Fuente: Lall 2001a



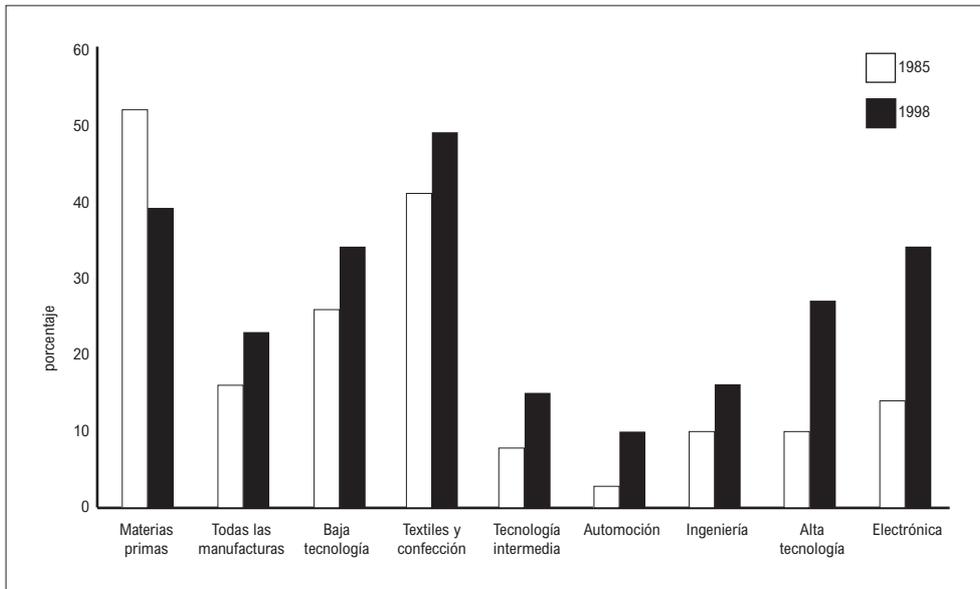
Todo esto ha tenido grandes implicaciones para la naturaleza del comercio internacional. En el modelo clásico, basado en la ventaja comparativa, la ubicación de la industria se explica a través de dos factores: la dotación de recursos naturales y la relativa abundancia de capital y mano de obra. Gran Bretaña lideró la primera revolución industrial porque tenía el capital necesario para construir las fábricas, así como el agua y el carbón para hacerlas funcionar. Pittsburg se transformó en la capital del hierro y el acero en los Estados Unidos porque la ubicación del carbón, hierro, minerales, ríos y lagos hacían de ella la opción más viable. Los países en desarrollo, siguiendo con este razonamiento, se dedicaron a producir textiles baratos y productos agrarios para la exportación porque disponían de tierras y contaban con abundante mano de obra barata. Los países ricos produjeron productos más sofisticados porque tenían la formación y los conocimientos necesarios para manipularlos y porque las tecnologías que se empleaban no eran fácilmente transferibles.

La globalización y la revolución de la TI no han invalidado completamente los modelos simples de ventaja comparativa. Aún existen límites a la transferibilidad de la tecnología, definidos por factores, como los niveles de educación y la calidad de las infraestructuras. Aún así, las antiguas teorías de la ventaja comparativa y la división laboral que las mismas implican han ido debilitándose, como atestigua el rápido crecimiento de las exportaciones de alta tecnología de los países en desarrollo. En este nuevo orden, cada vez es más factible saltarse las fronteras y vincular de esta manera las tecnologías de alta productividad con los bajos costes de la mano de obra.

## Sistemas globales de producción

La combinación del cambio tecnológico con una rápida liberalización ha hecho retroceder la frontera de las opciones de producción de que disponen las empresas transnacionales. En consecuencia, los sistemas globales de producción son ahora cada vez más complejos, con empresas capaces de producir y ensamblar componentes en un amplio ámbito de ubicaciones. Hace un siglo, la globalización se realizaba a través de una simple transferencia de bienes y dinero entre los países. Hoy se da a través del desarrollo de sistemas de producción globales que cruzan fronteras nacionales, incluso aquellas que separan a los países ricos de los pobres.

A través de la inversión extranjera o de acuerdos de subcontratación, las empresas pueden realizar casi cualquier actividad de valor añadido en cualquier parte del mundo, a expensas de la disponibilidad de conocimientos e infraestructuras locales. Gran parte de la expansión del comercio mundial durante la última década refleja el desarrollo de sistemas globales de pro-



**Gráfico 1.5**  
Cuota porcentual de los países en desarrollo sobre el total de exportaciones mundiales: por sectores (1985 y 1998)

Fuente: Lall 2001a

ducción. Uno de los rasgos de estos sistemas es su alto grado de especialización. Productos que hace veinte años podrían haber sido producidos en un solo país, se hacen ahora a partir de componentes que han cruzado docenas de fronteras antes del ensamblaje final.

En términos característicamente opacos, los economistas se refieren a esta tendencia como la «desintegración vertical de la producción» o comercio «intraproducto» (Arndt, 1998). Dicho simplemente, esto significa que los productos se reducen cada vez más a la categoría de componentes constitutivos, subcomponentes y procesos que pueden ser manufacturados, ensamblados y operados en cualquier parte del mundo. El comercio «intraproducto», que implica la exportación e importación de componentes utilizados en la creación de un producto final, representa ahora casi una tercera parte del volumen total del comercio mundial.

El comercio intraproducto ha impulsado el rápido crecimiento de las exportaciones de alta tecnología en los países en desarrollo. A través de sus actividades de inversión extranjera, las empresas transnacionales han creado vastas redes y cadenas de abastecimiento, cuya importancia puede no quedar bien reflejada en las estadísticas del comercio internacional. Por ejemplo, el gran incremento del comercio regional entre los países del este de Asia representa un aumento del comercio dentro de los sistemas corporativos de producción. En 1990, la empresa japonesa Fujitsu abrió una nueva planta en una propiedad industrial a las afueras de Bangkok. Esta fábrica, que ahora produce más de un millón de discos duros cada mes, es sólo una parte de un sistema más amplio, vinculado a través de la actividad de importación y exportación con otras fábricas de Fujitsu en China, Malasia, Filipinas y Vietnam, así como con docenas de contratistas y sub-contratistas que suministran componentes eléctricos (Arnold, 2001).

Ningún lugar muestra el espíritu y significado de la globalización como la ciudad china de Dongguan. Hace veinte años, era una población insignificante que muy pocos ejecutivos de las más grandes empresas transnacionales del mundo habrían sido capaces de encontrar en un mapa. Hoy es el centro de una de las más grandes centros de exportación de manufacturas en el mundo. La ciudad aloja a casi 3.000 empresas industriales de informática relacionadas con las telecomunicaciones, y produce y ensambla cualquier cosa, desde discos duros y tableros de circuitos electrónicos hasta escáneres, teclados y cabezales magnéticos. Todos los grandes participantes del mundo corporativo de la TI –IBM, Hewlett Packard, Fujitsu y Dell, por sólo citar algunos– tienen instalaciones en Dongguan. Sólo la facturación del sector de TI alcanza los 10 mil millones de dólares cada año. Gran parte de esa facturación se produce dentro del corredor económico Hong Kong-Shenzhen-Guangzhou, en el centro del cual se encuentra Dongguan. Las fábricas de la ciudad reciben los componentes de las fabri-

cas a lo largo del corredor y luego las abastecen a su vez con su producción; todos están vinculados a redes mayores de fábricas de la región y fuera de ella. El papel fundamental de Dongguan fue descrito por el Subdirector de IBM para Asia, cuando comentó: «Si se produce un atasco de tráfico entre Dongguan y Hong Kong, el 70 por ciento del mercado mundial de la informática se verá afectado» (Centro de Información de Dongguan 2001).

El «factor Dongguan» ilustra la transferibilidad de las nuevas tecnologías. De las 14 «super» plantas de semiconductores que estaban construyendo por empresas de Estados Unidos en 1997 y que implicaban inversiones de más de 1,5 mil millones de dólares, cuatro se encontraban en el este de Asia.

El cambio no se limita a la industria electrónica. Los grandes incrementos en el comercio relacionado con la industria del automóvil son también producto de la reestructuración corporativa global. El nuevo Volkswagen Beetle (*Escarabajo*), un modelo superventas en Europa, se produce en una fábrica de automóviles puntera que utiliza las tecnologías más avanzadas en robótica. La fábrica no está situada en Alemania, sino en la planta que Volkswagen tiene en Puebla, a 180 kilómetros al sudeste de Ciudad de México. En 1995, Volkswagen decidió producir el nuevo Beetle sólo en su planta de Puebla, con vistas a su distribución internacional, invirtiendo para ello mil millones de dólares en una nueva fábrica. Los 14.000 trabajadores de la planta están vinculados a otros miles de trabajadores en el resto del mundo a través de la red global de abastecimiento de Volkswagen (Harrison, 1998).

La globalización ha convertido el «coche nacional» en algo desfasado, desmantelando las fronteras entre países ricos y pobres a lo largo del proceso. Cuando el modelo «T» de Henry Ford salió de la línea de ensamblaje en Detroit a fines del siglo diecinueve, casi cada componente, a excepción de la goma de los neumáticos, había sido fabricado en los Estados Unidos. A efectos prácticos era algo «hecho en Estados Unidos». Hoy los nuevos modelos están «hechos en el mundo entero». A mediados de los noventa el Fiat Palio entró en el mercado promocionado por la empresa como el primer «coche mundial». La empresa se refería a sus planes de producir el mismo modelo en todo el mundo en desarrollo, y desde entonces ha iniciado su producción en China, India, Egipto, Turquía y Venezuela. Pero lo que es realmente internacional del Palio es su composición. Cada planta de la Fiat está vinculada a través de la red informática «Flujo Internacional de Información» con otras plantas de Fiat y con cientos de abastecedores dentro de un sistema global de producción que se extiende a través de cientos de países (Camuffo y Volpato, 2000).

Las nuevas tecnologías, la liberalización del comercio y la inversión extranjera están fortaleciendo los vínculos entre los países en desarrollo y los desarrollados en la industria del automóvil. En 1990, la General Motors (GM) tenía sólo una quinta parte de su capacidad de producción situada fuera de los Estados Unidos. En 2005, esa cifra se habrá elevado a la mitad (Hanson, 2001:19). Brasil se ha convertido en la vitrina de la nueva estrategia global de producción de GM, que se basa en plantas manufactureras simples y flexibles, aprovisionamiento global y marketing regional. La producción en el país se ha multiplicado por tres durante la última década. Los fabricantes de componentes reemplazan a los fabricantes de coches. A mediados de 1986, el gigante francés productor de componentes de coches Valeo tenía ubicadas en países en desarrollo sólo siete de sus 33 plantas. Ahora tiene 43 plantas en el mundo en desarrollo, incluyendo 21 plantas en América Latina (Humphreys, 1999).

Mientras que los sectores industriales que requieren mucha mano de obra se están quedando atrás en términos de crecimiento de las exportaciones mundiales, no han escapado al revolucionario impacto de las nuevas tecnologías y la cada vez mayor movilidad del capital. Están iniciándose dos procesos que se refuerzan mutuamente. El primero implica una aceleración de tendencias hace tiempo establecidas. La liberalización del comercio, las nuevas tecnologías y la movilidad del capital han hecho cada vez más fácil el traslado de fábricas a lugares que ofrecen una mano de obra más barata. Hace cinco años, Bloomington, en Indiana, se autoproclamó «capital mundial de la televisión en color». Era la sede de Thomson Consumer Electronics, la fábrica de aparatos de televisión más grande del

mundo, ubicada en la ciudad. Hoy, la fábrica de la Thomson no está ya en Bloomington, sino en una zona franca cercana a la nortea población mexicana de Ciudad Juárez (Abrams y Harney, 2001). Ahora exporta sus aparatos de televisión a los Estados Unidos. La región nortea de México es ahora el mayor exportador de aparatos de televisión a los países de la OCDE y su producción representa casi dos terceras partes de las importaciones de Estados Unidos.

El segundo proceso es nuevo. Cuando la empresa Singer reubicó sus fábricas europeas y norteamericanas en el este de Asia en los años sesenta y después en el sur de Asia, éstas eran enormemente independientes. Pero eso ha cambiado. Hoy, incluso las exportaciones de simples piezas de confección de los países en desarrollo están constituidas frecuentemente por productos fabricados en una gran diversidad de sitios. La mano de obra barata es aún una atracción para los inversores extranjeros, pero las fábricas ubicadas en los países en desarrollo forman parte ahora de sistemas globales mucho más complejos, vinculados con los consumidores a través de las actividades de compra de las cadenas minoristas del Norte.

Tomemos el caso de Fashun Wears, una próspera fábrica de mediano tamaño ubicada en el estado industrial de Okhla, en el extrarradio nortea de Delhi. A principios de 2001, la fábrica alcanzó con éxito una producción de 20.000 trajes infantiles de pana a la cadena de tiendas Gap a un precio medio de 2,50 dólares por artículo. Competía contra docenas de otras fábricas en la red internacional de abastecimiento de Gap. Y producirá los trajes como un componente más de esa red. Según los términos del contrato, Fashun Wears necesita importar los forros sintéticos y los botones de abastecedores especificados de China, las cremalleras de Corea del Sur y los cuellos de lino de otros proveedores de la India. Los trabajadores de Fashun Wears forman parte de una red global, coordinada a través del sistema internacional de compras de Gap.

Las nuevas tecnologías de comunicación hacen más fácil administrar y controlar geográficamente las dispersas cadenas de abastecimiento. Los flujos de información internos de estas cadenas pueden ser mantenidos casi sin coste alguno, dado que la transferencia de la información digitalizada «no pesa». Esto ha llevado a algunos analistas a predecir la «muerte de la distancia» en la actividad económica. Esa valoración puede ser prematura, particularmente para los países sin salida al mar y para las economías de las islas pequeñas. Pero incluso así, los costes cada vez menores del embalaje y del transporte aéreo están reforzando los efectos de las nuevas tecnologías de la comunicación, reduciendo las barreras de la distancia.

Mientras que el impacto de la globalización en el comercio agrario es algo menos notorio que en el industrial, no debería subestimarse. Están teniendo lugar cambios importantes, como en el rápido crecimiento de la demanda de frutas exóticas y verduras fuera de temporada en los países industrializados. Las nuevas tecnologías y los bajos costes de transporte han reducido a su vez la distancia existente entre los estantes del supermercado en los países ricos y los agricultores de los países pobres. México es por ahora el principal proveedor de los aguacates y tomates importados por los Estados Unidos. En los supermercados europeos los *mange touts* y las alubias procedentes de África son ahora ofertas habituales, junto a una variedad de frutas que constituían rarezas hace sólo una década. El rápido crecimiento de las frutas, verduras y otras exportaciones agrícolas procedentes de los países en desarrollo está creando empleos para las mujeres –y nuevos problemas– en el mundo en desarrollo (Barrientos, 2001).

El desarrollo de cadenas globales minoristas ofrece más elementos sobre las nuevas fuerzas de la globalización actual. Una vez más, no hay nada nuevo en que las empresas transnacionales inviertan en los países en desarrollo para lograr acceso a los mercados. Las fuertes barreras a las importaciones han ofrecido a las grandes empresas minoristas un incentivo para instalarse en los países en desarrollo y tener acceso a los mercados protegidos. Unilever llevó a cabo una fuerte apuesta por el mercado de detergentes de la India y General Motors hizo lo mismo en el mercado de coches brasileño, atraídos por el tamaño de estos mercados. Lo que ha cambiado son los patrones según los cuáles las empresas transnacionales.

Ninguna empresa personifica los valores y actividades del nuevo minorista global mejor que Wal-Mart, los grandes almacenes más populares de la Norteamérica media. Hoy también domina el sector minorista de México. Las 520 tiendas de Wal-Mart en México generan unas ventas anuales de 9.000 millones de dólares y representan alrededor de una tercera parte de los 1.100 millones de dólares de beneficios en el exterior generados por la empresa matriz (Luhnow D, 2001). En el pasado, los impuestos a las importaciones forzaron a los minoristas extranjeros en México a abastecerse con los proveedores locales. Las restricciones arancelarias y no arancelarias favorecieron los productores locales. A partir de la liberalización del comercio en 1994, esto ha cambiado. México puede ser uno de los más grandes productores de maíz del mundo, lo que no le impide enfrentarse a una crisis social en el sector del maíz, con casi un millón de personas que ven amenazados sus medios de vida en el empobrecido «cinturón de pobreza» de los estados del sur. Pese a ello, Wal-Mart de México no se abastece de maíz con la producción de los agricultores mexicanos. El maíz de sus palomitas «superventas» –Act 11– es importado por la empresa norteamericana Con-Agra, con la cual Wal-Mart ha negociado un contrato global de abastecimiento. Act 11 no es una excepción. Casi todo lo que se vende en los estantes de las tiendas de Wal-Mart de México es importado o producido en las plantas de empresas extranjeras establecidas en la zona franca del país. Los productos para la sucursal mexicana son suministrados a través del mismo vasto sistema global de compra que vincula las tiendas de Wal-Mart en todo el mundo. Con su énfasis en la centralización y en la estandarización, Wal-Mart personifica muchos de los valores del nuevo orden global (Zeller et al, 1997).

## El papel de las empresas transnacionales

Las nuevas tecnologías han hecho posible la globalización. Las empresas transnacionales la han llevado a cabo. A través de sus decisiones de compra, producción e inversión, han creado un espacio de mercado global y han proporcionado el ímpetu que crea una interdependencia cada vez mayor.

Las empresas transnacionales no constituyen nuevas apariciones en la escena internacional. Desde los días de la Compañía de las Indias Occidentales en los siglos dieciocho y diecinueve, las empresas privadas han sido el vínculo principal entre los productores en el mundo en desarrollo y los consumidores en el mundo industrializado. Durante y después de la era colonial, las empresas transnacionales ofrecieron a los consumidores el té, el café, el azúcar y las materias primas producidas en el mundo en desarrollo. Aún lo hacen. Un reducido número de empresas transnacionales aún domina los mercados globales de materias primas, con frecuencia de forma casi monopolística. Lo que ha cambiado es el papel y la importancia –ahora mayor– de las empresas transnacionales en el sistema comercial internacional. Como ocurre con otros aspectos de la globalización, una parte del cambio es cualitativa y la otra cuantitativa. El tamaño puede no serlo todo en la vida económica bajo la globalización, pero cuenta mucho. Y el de las transnacionales creciente.

Colectivamente, las grandes empresas que operan en más de un país representan ahora alrededor de una cuarta parte de la producción global. La producción internacional alcanzada bajo los auspicios de estas empresas está creciendo mucho más rápidamente que otros indicadores. La integración económica global es –en gran medida– producto de sistemas de producción corporativos integrados. Las ventas anuales en el exterior de las 100 empresas transnacionales más grandes ascienden a 2,1 billones de dólares (Naciones Unidas, 2000). Poniendo esa cifra en contexto, equivale a alrededor de un 7 por ciento del PIB global y a más de un 25 por ciento del comercio mundial. También es más grande que los PIB acumulados del sur de Asia y del África subsahariana, donde vive la tercera parte de la población del mundo.

En cierta forma, estas comparaciones tienen una importancia limitada. Es imposible establecer comparaciones significativas entre el tamaño de las transnacionales y el tamaño de las economías nacionales. Los activos de una empresa no son lo mismo que los activos de una nación, y las ventas y la facturación de una empresa son diferentes de los ingresos naciona-

les. El producto nacional es una medida de valor añadido en la actividad económica nacional, mientras que la facturación de una empresa representa el valor añadido más los costes de abastecimiento. Pero, si bien es cierto que las comparaciones directas pueden ser de dudosa importancia en términos técnicos o analíticos, ofrecen algunas indicaciones de la enorme magnitud del poder corporativo (los siguientes datos han sido obtenidos de NN.UU., 2000).

- Comparando la facturación de una empresa con el PIB, la mitad de las 100 entidades económicas más grandes del mundo no son países, sino grandes empresas.
- Wal-Mart, General Motors y Ford tienen una facturación superior a todos los PIB de África en su conjunto.
- Mitsubishi y Toyota tienen una facturación comparable con el PIB de países como Grecia y Portugal.
- Las ventas en conjunto de Wal-Mart, IBM y Nestlé son equivalentes al PIB de México o la India.

En el pasado, las empresas transnacionales con sede en los países del Norte han invertido en los países en desarrollo esencialmente por tres razones: acceso a mano de obra barata, acceso a materias primas y mercancías, y acceso a mercados locales. Casi toda la actividad de las empresas transnacionales era una simple operación bilateral, implicando la transferencia de bienes entre dos países o la ubicación de plantas en países concretos a fin de producir para un mercado nacional. Bajo la globalización, nada ha cambiado. Y todo ha cambiado.

Mano de obra barata, materias primas y mercados locales resultan aún atractivos para la inversión. Sin embargo, el papel de las empresas transnacionales como intermediarios entre los países ha cambiado tanto que resulta irreconocible. Éstas son ahora guardianes de los mercados, la inversión y la tecnología: tres de los requisitos fundamentales para alcanzar una integración de éxito en la economía global.

- **Mercados corporativos.** La idea de que el comercio mundial consiste en países que intercambian bienes entre ellos se ha convertido en un anacronismo. El comercio es un asunto cada vez más intracorporativo. Los intercambios dentro de las empresas transnacionales representan ahora alrededor de dos terceras partes de los flujos del comercio mundial y reflejan el crecimiento del comercio de «intraproductos» (Bird y Rajan, 2001:3). El acceso a los mercados «mundiales» depende cada vez más de la participación en los mercados corporativos internos, particularmente en sectores de alta tecnología como los de la microelectrónica y los automóviles. Gran parte del rápido crecimiento en el comercio Sur-Sur que ha acompañado a la globalización se ha correspondido con el crecimiento del comercio intraempresarial. A través de su control de la información de mercado y de las marcas, las empresas transnacionales son también guardianes del acceso a los mercados de consumo para productos como los textiles y la confección.
- **Inversión corporativa extranjera.** El crecimiento incesante del comercio intraempresarial ha sido impulsado por la inversión extranjera directa (IED). El control sobre la IED está altamente concentrado. Las 500 empresas transnacionales más grandes del mundo representan más del 80 por ciento de la inversión extranjera y su participación crece con el tiempo (NN.UU., 1999: cap. 3). La actividad exportadora está íntimamente vinculada a la inversión en un número cada vez mayor de países en desarrollo. Las empresas transnacionales representan más de una tercera parte de las exportaciones de países rápidamente globalizados como México, China y Malasia y más del 80 por ciento de las exportaciones industriales de países como Bangladesh y Honduras (NN.UU., 1999: 245).
- **Nuevas tecnologías.** En un mercado global dominado por las nuevas tecnologías, el acceso a ellas es un requisito para una incorporación con éxito. Las tecnologías que se

emplean para producir los productos de microelectrónica exportados por Filipinas, los componentes de automóvil exportados por México y las confecciones exportadas por Bangladesh vienen todas de otros países. La transferencia de tecnología no constituye un simple intercambio. Las nuevas tecnologías necesarias para competir en los mercados globales son resultado de la investigación y el desarrollo (I+D) llevados a cabo por las empresas transnacionales. Por ejemplo, sólo 100 empresas transnacionales representan casi dos terceras partes de toda la actividad de I+D en los Estados Unidos, que asciende a su vez a un 40 por ciento del I+D global (NN.UU., 1999:199). La tecnología misma está con frecuencia patentada, y el poseedor de la patente puede dictar los términos del intercambio. El control sobre la tecnología y los beneficios que la tecnología ofrece en una economía basada en el conocimiento, son el centro de prolongadas disputas sobre los derechos de propiedad intelectual en el seno de la OMC.

## Viejas tensiones y nuevos desarrollos

La idea de que la globalización es algo nuevo es una presunción del pasado siglo veinte. Muchos de los temas que actualmente dominan los debates sobre el comercio y las finanzas hubieran resultado familiares al público de los años treinta. Existen importantes vínculos con el pasado, pero también grandes diferencias.

Un rasgo de la globalización que tiene una semejanza con los años veinte son los efectos desestabilizadores de los mercados de capitales. El catalizador del colapso de la última gran ola de integración fue la implosión financiera de los años veinte, que a su vez desestabilizó el comercio mundial. Durante la última década, la sucesión de crisis financieras en México (a fines de 1995), el este de Asia, Brasil, Rusia (1997) y Argentina (2001) ha constituido un recordatorio oportuno del alcance de las crisis sistémicas. Cada crisis ha venido acompañada por ataques especulativos contra las monedas nacionales y esfuerzos de recuperación costosos e inútiles. El hecho de que el sistema financiero internacional haya salido intacto después de cada episodio no debería restarles magnitud a los desastres vividos en algunos países en desarrollo. Los indonesios y los argentinos de a pie han sufrido grandes pérdidas económicas e inestabilidad política, como lo vivieron las poblaciones de entreguerras.

Podrían hacerse observaciones similares en relación con el comercio. Una de las razones por las cuales muchos países se cerraron en los años treinta fue porque compartían una creencia (equivocada) de que la participación en el comercio internacional ofrecía beneficios limitados con un alto coste. El desplome de los mercados de materias primas provocó una pobreza y una inestabilidad generalizadas. No se confiaba en que la Liga de las Naciones –la institución creada en parte para administrar las relaciones comerciales al final de la Primera Guerra Mundial– pudiera resolver el problema. Hoy, los beneficios del comercio pueden parecer obvios para los ganadores en los países ricos, pero los países en desarrollo cuestionan legítimamente los beneficios del actual orden comercial, un orden que impone sobre ellos altos costes de ajuste en la medida en que se liberalizan, al tiempo que les niega acceso a los mercados del Norte. Tampoco aborda sus problemas en el comercio de materias primas (capítulo 6). La OMC es considerada –y no sin razón– parte del problema.

Existen otros paralelismos chocantes. Durante los años treinta, la crisis del comercio internacional estuvo acompañada por el ascenso de los movimientos xenófobos nacionalistas. El sentimiento «antiextranjero» se diseminó, queriendo hacer creer que los países más pobres estaban comerciando de manera injusta, beneficiándose de los bajos sueldos, de la mano de obra infantil y de las precarias condiciones laborales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), el organismo creado para prevenir el comercio «injusto», era en gran medida vista como un fracaso. De manera similar, existe el punto de vista expresado a menudo en los países industrializados hoy en día, de que las normas comerciales internacionales y las prácticas de las empresas transnacionales están generando una «carrera hacia abajo», situando a todos los trabajadores al nivel de los más explotados.

El mundo de hoy es diferente del de los años veinte y treinta. Sin embargo, un rasgo común a ambos mundos es la existencia de un proceso de rápida integración económica, que no se ha visto complementado por el desarrollo de instituciones globales creíbles. Los riesgos resultantes son sorprendentemente similares.

Los nuevos desarrollos de la globalización están transformando las vidas de millones de personas, especialmente en el ámbito del empleo. Uno de los más chocantes desarrollos de las últimas dos décadas ha sido la feminización de la mano de obra en gran parte del mundo en desarrollo (Fontana et al., 1998). A principios de los noventa, una quinta parte de la fuerza laboral en América Latina era femenina. Esta cifra se ha elevado ahora a una tercera parte (Mehra y Gammage, 1999:536). La creación de empleo femenino ha sido particularmente alta en las industrias exportadoras. Se calcula que más del 90 por ciento de mano de obra en las zonas francas (con más de veinte millones de personas) está compuesta por mujeres (van Hereden, 1999). El fenomenal crecimiento de las exportaciones en China ha estado cada vez más condicionado por una fuerza laboral numéricamente dominada por las mujeres, con una concentración de 24 millones de trabajadoras, sólo en las zonas francas (Knox, 1997). El sesgo femenino está particularmente acentuado en industrias intensivas en mano de obra, como en la confección, y en sectores de crecimiento dinámico como el de la microelectrónica, que han contratado un gran número de mujeres jóvenes, instruidas y habitualmente solteras. El empleo ha generado ingresos y oportunidades, junto a prácticas que incrementan la inseguridad de los trabajadores (capítulo 3).

También en el mundo industrializado los mercados laborales están cambiando. El cambio generado por la globalización ha tenido como resultado un aumento de la inseguridad laboral, con frecuencia unido a una reducción de la protección social. Los trabajadores no cualificados están cada vez más desprotegidos. Las razones son complejas: mayor comercio, mayor cambio tecnológico y mayor abanico de opciones políticas, todos influyen. Pero existe una opinión extendida, aunque rotundamente equivocada, de que las mejoras en el empleo de los países en desarrollo se alcanzan a costa de los países industrializados (capítulo 3).

Con todos los cambios revolucionarios asociados a la integración, deberíamos tener en cuenta que la globalización tiene sus límites. Aunque los mercados de capital pueden haberse globalizado, en los mercados laborales no ha ocurrido nada remotamente comparable. El número de personas que viven fuera de su país de origen se está elevando de manera relativamente lenta, a alrededor de un 2 por ciento anual. Sin embargo, la globalización está generando nuevas demandas de movilidad laboral. Se calcula que hay ahora unos veinte millones de inmigrantes legales en la Unión Europea y tres millones de extranjeros ilegales. Un estudio reciente sugiere que hay siete millones de mexicanos inmigrantes en los Estados Unidos, de los cuales cinco millones tienen estatus legal (Oxford Analytica, 2000).

En contraste con la última ola de globalización de fines del siglo diecinueve, el movimiento de mano de obra está siendo ahora estrictamente controlado, al menos con los más pobres. Los trabajadores cualificados ya trabajan en un mundo sin fronteras. Más de una tercera parte de la fuerza laboral en Silicon Valley (Estados Unidos) procede del subcontinente indio (Financial Times, 2000). En el caso de África, las encuestas han mostrado que una tercera parte de la población que ha completado una educación superior vive fuera de sus países de nacimiento. A pesar de las remesas monetarias, que ascendieron a unos 52 mil millones de dólares en 1998, los costes derivados de la «fuga de cerebros» en una economía global basada en el conocimiento son enormes. Sólo la India pierde el equivalente a unos 700 millones de dólares en ingresos (Desai, 2001).

A diferencia de sus homólogos cualificados, los trabajadores no cualificados están sujetos a controles rigurosos. Los flujos de capital humano están hoy determinados más por políticas migratorias de los países ricos, que por diferencias en las oportunidades económicas. Ligados a la miseria absoluta y a la inestabilidad experimentada por grandes sectores de la población mundial, estos controles están estimulando un área de comercio de rápido crecimiento: a saber, el comercio ilegal de personas. La recompensa para un mexicano no cuali-

ficado que consigue integrarse con éxito en el mercado laboral de Estados Unidos es un incremento en su salario, que se multiplica por nueve. Tales recompensas estimulan altos niveles de riesgo, que algunas veces tienen fatales consecuencias. Los cálculos sugieren un gasto de más de 9 mil millones de dólares anuales por parte de personas que intentan evadir los controles de inmigración (Bloom y Murshed, 2001).

La idea de que el comercio internacional promueve la paz al crear vínculos entre los destinos económicos de los países está ampliamente aceptada. Esta visión del comercio fue uno de los fundamentos ideológicos que impulsó a los fundadores de la Unión Europea. Sin embargo, los efectos de la globalización no son siempre benignos. En situaciones de fracaso del Estado, el comercio internacional puede generar fuerzas destructivas. Las mismas tecnologías e infraestructuras de transporte que facilitan transferencias económicas legítimas pueden ser usadas para lavar dinero y comerciar con armas. El tráfico ilegal de drogas es una industria que genera unos 500 mil millones de dólares al año, contribuyendo a mantener un estado de guerra civil en Colombia (Bloom y Murshed, 2001). De manera más general, el comercio de materias primas puede perpetuar ciclos de conflicto y miseria, como en África occidental y en Angola. Como en el caso de los mercados de capital, el mundo tiene aún que desarrollar instituciones y sistemas de cooperación capaces de responder a los problemas creados por la globalización (capítulo 7).

## CAPÍTULO 2

# El comercio, un impulso para la reducción de la pobreza

A menudo, el comercio internacional se ve como una amenaza para los pobres. Las oportunidades que crea para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza se pasan con frecuencia por alto. Estas oportunidades no son la consecuencia automática de un aumento del comercio; pero, cuando una buena política permite que los países y poblaciones pobres participen en condiciones equitativas en los mercados, el comercio puede actuar como una poderosa fuerza de cambio. En este capítulo se analiza el potencial del comercio como motor para reducir la pobreza.

La primera parte se centra en el viejo adagio de que «el comercio es más importante que la ayuda», considerado desde una nueva perspectiva. Muestra cómo los beneficios potenciales del comercio superan con creces a los asociados a la ayuda, aunque la cooperación para el desarrollo tenga un papel importante que desempeñar. La segunda parte considera el papel del comercio en la reducción de la pobreza en los países en desarrollo, destacando la experiencia del este asiático. La tercera analiza brevemente algunos de los argumentos generales en favor del comercio.

## Comercio y ayuda

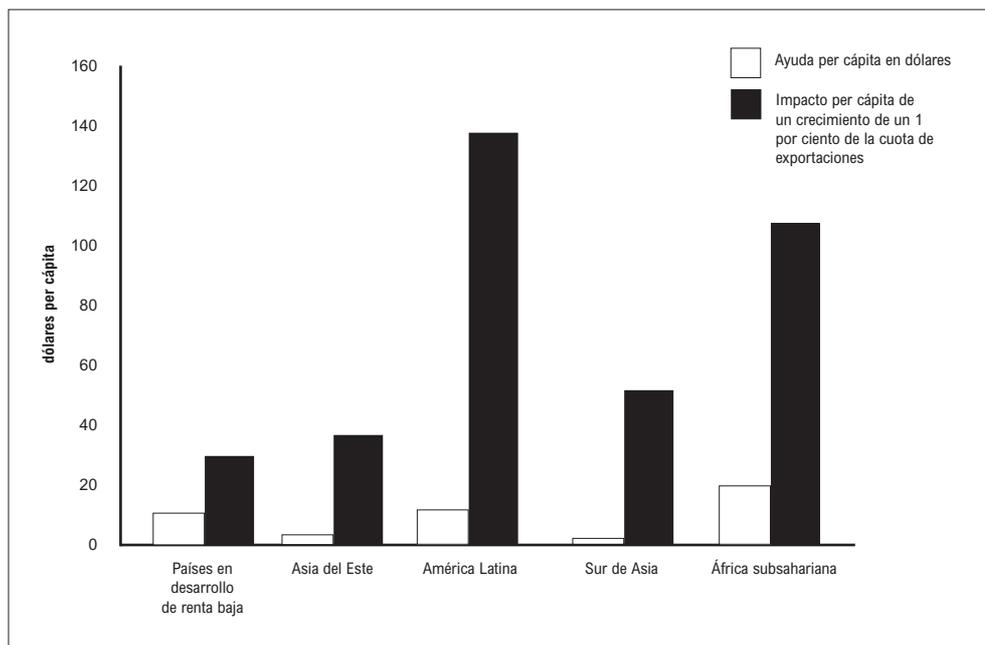
Los gobiernos del Norte defienden con frecuencia las reducciones de sus presupuestos de ayuda exterior con el argumento de que «el comercio es más importante que la ayuda» (Stiglitz 2001: 8). Esta afirmación es correcta, pero engañosa. La ayuda puede contribuir de forma muy importante a que los países y poblaciones pobres participen en el comercio en condiciones más favorables; por ejemplo mejorando las infraestructuras de transporte o los niveles de atención sanitaria y de educación. Reducir la ayuda no es una buena estrategia para promover los intereses comerciales de los países en desarrollo. Sin embargo, por lamentable que sea el historial de los gobiernos del Norte, tienen razón en cuanto a la importancia relativa del comercio y de la ayuda.

Las transferencias financieras de la ayuda al desarrollo se ven empujadas cuando se comparan con los beneficios potenciales que obtendrían los países en desarrollo si aumentara su participación en las exportaciones mundiales. En su conjunto, los ingresos per cápita que obtienen los países en desarrollo mediante las exportaciones (322 dólares) superan en más de 30 veces lo que reciben en concepto de ayuda (10 dólares). Los países de renta baja obtienen 12 veces más de las exportaciones (113 dólares per cápita) que de la ayuda (9 dólares). Estas cifras demuestran una verdad simple: incrementos, incluso pequeños, de la par-

**Gráfico 2.1**

Comercio y ayuda: impacto en la renta per cápita de un aumento de un 1 por ciento de la cuota de mercado de las exportaciones mundiales, por regiones

Fuente: Basado en Banco Mundial 2001c



participación de los países en desarrollo en el mercado mundial de exportaciones, superarían con creces cualquier aumento imaginable de la ayuda. Un incremento de un 5% de su participación en las exportaciones mundiales generaría más de 350.000 millones de dólares, siete veces más de lo que reciben en concepto de ayuda. Estas cifras ilustran gráficamente las pérdidas derivadas de las políticas que privan a los países en desarrollo de su participación en los mercados mundiales. Como se demuestra en el capítulo 4, las políticas comerciales de los países ricos son una parte importante del problema.

Incluso modestos incrementos de la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales, tendrían el potencial de generar importantes aumentos en sus ingresos. El gráfico 2.1 compara la ganancia en divisas gracias a un aumento de las exportaciones del 1 por ciento con los niveles de ayuda. Expresados en términos de renta, estos incrementos serían equivalentes a lo siguiente:

- para los países de renta baja, un aumento de 30 dólares per cápita, lo que representa un incremento del 7 por ciento;
- para el África subsahariana, un aumento de un quinto en la renta media;
- para el sur de Asia, un aumento de 53 dólares per cápita, lo que equivale a un 12 por ciento;
- para América Latina y el este de Asia, un aumento en torno al 4 por ciento en su renta per cápita.

Una vez más, la comparación con las transferencias en concepto de ayuda resulta contundente. Para los países de renta baja en su conjunto, el 1 por ciento de incremento de su participación en el mercado mundial de exportaciones generaría un ingreso per cápita casi cuatro veces superior a la ayuda actual. Para el África subsahariana, esa cifra se elevaría a cinco veces más que la ayuda per cápita, y para el sur de Asia a diez veces más.

Hay más razones por las que el comercio es más importante que la ayuda como motor para reducir la pobreza. Un crecimiento económico sobre una base amplia proporciona un mercado al potencial productivo de los pobres, permitiéndoles salir de la pobreza. Al contrario de lo que ocurre con la ayuda, genera de forma directa para las familias ingresos, empleo y recursos para invertir. En contra de algunos mitos muy extendidos, el comercio también puede ayudar a los países pobres a conseguir un mayor nivel de autosuficiencia. Al generar las divisas necesarias para mantener las importaciones, puede reducir la dependencia de la ayuda y, con ello, la subordinación a los caprichos y modas de los donantes que rigen el acceso a los presupuestos de ayuda.

### Implicaciones para la pobreza

¿Qué impacto tendría un aumento de la participación en los mercados mundiales, sobre los niveles de pobreza de los países en desarrollo? No hay una respuesta sencilla. Las ganancias derivadas de las exportaciones son dinámicas y no se pueden recoger fácilmente en una instantánea. En el Este asiático, un fuerte incremento en la demanda de exportación supuso un aumento de los incentivos para la inversión, creó empleo, elevó el índice general de crecimiento económico y generó los ahorros de los que dependen las inversiones futuras. Al traducir las inversiones en un aumento de la productividad y en una producción más intensiva en conocimiento, los países fueron capaces de introducirse en los mercados con mercancías dotadas de un mayor valor añadido. Con ello, se reforzaron los vínculos entre el crecimiento de las exportaciones y la mejora de los niveles de vida. Los beneficios fueron dinámicos y acumulativos gracias a la combinación de un mayor rendimiento de las ganancias y de la participación en un mercado en expansión.

A pesar de la naturaleza dinámica de las ventajas asociadas al comercio internacional, su análisis en un momento dado puede proporcionar una idea de cuál sería el orden de magnitud del cambio en la renta asociado a un aumento de la participación en las exportaciones mundiales. Convertir los niveles de crecimiento de la renta per cápita, que se presentan en los gráficos 2.2a y 2.2b, en una estimación de reducción de la pobreza es un ejercicio arriesgado. Aun así, es un ejercicio que aporta algunas ideas interesantes.

La mejora de los ingresos se puede analizar en términos de sus efectos sobre el PIB total y sobre la distribución de la renta. El crecimiento general determinará el índice de aumento de la renta media, mientras que la proporción de cualquier incremento del crecimiento que llegue a los pobres determinará el índice de conversión del crecimiento en reducción de la pobreza (volveremos sobre este tema en el capítulo 5). De esto se deriva que la naturaleza del crecimiento asociado a una mayor exportación tiene una enorme importancia en los resultados sobre la pobreza. En países con altos niveles de pobreza rural, un crecimiento sobre una base agraria amplia tendrá mayores efectos sobre la pobreza. De igual modo, las exportaciones basadas en manufacturas que requieren mucha mano de obra y generan ingresos y empleo para los pobres, tendrán un mayor impacto sobre la pobreza que las exportaciones intensivas en capital. En líneas generales, cuanto mayor sea la parte del crecimiento generado y recogido por los pobres, mayor será el impacto sobre la pobreza.

Estudios llevados a cabo en diferentes países han encontrado variaciones importantes en el índice de conversión del aumento de la renta en reducción de la pobreza. También han llevado a conclusiones divergentes sobre la relación media.<sup>1</sup> Para cuantificar el impacto potencial sobre los niveles de pobreza de la mejora de la renta media que se produciría si cada región en desarrollo obtuviera un uno por ciento más de las exportaciones mundiales, hemos utilizado una de las estimaciones más conservadoras del índice de conversión del aumento de la renta per cápita en reducción de pobreza. Esta estimación sugiere un índice de conversión de 1:0,9 en situaciones de baja desigualdad de renta, cayendo a 1:0,3 en situaciones de una alta desigualdad de renta (Hanmer, Healey y Naschold 2000).<sup>2</sup>

Convertir la mejora de la renta per cápita que se derivaría de una redistribución de la participación en las exportaciones mundiales en favor de los países en desarrollo, produce unos resultados llamativos (gráficos 2.2a y 2.2b).<sup>3</sup> En un escenario de bajo nivel de desigualdad, una redistribución agregada del 4 por ciento (por ejemplo, un 1 por ciento para cada región) reduciría el número de personas en la pobreza en 128 millones. Una cifra que equivale aproximadamente al 12 por ciento del total mundial. El descenso mayor se produciría en el África subsahariana, donde 60 millones de personas se situarían por encima del umbral de la pobreza, una reducción de una quinta parte. En el sur de Asia, la pobreza descendería en unos 56 millones de personas. Aunque los efectos son mucho menores en el este de Asia y en América Latina, el número de pobres se reduciría en torno a nueve millones y tres millones respectivamente. Niveles más altos de desigualdad amortiguarían significativamente

**Gráficos 2.2a y 2.2b**

Efecto en la incidencia de la pobreza (2.2a) y en el número de personas afectadas por la pobreza (2.2b) de un crecimiento en la cuota de mercado de las exportaciones mundiales de un 1 por ciento bajo escenarios de alta y baja desigualdad: grandes regiones en desarrollo (2000)

Gráfico 2.2a

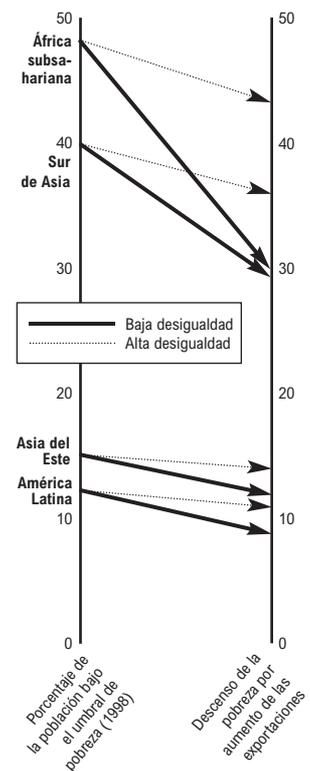
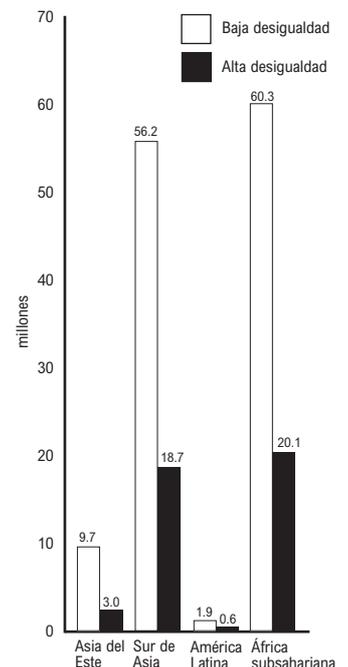
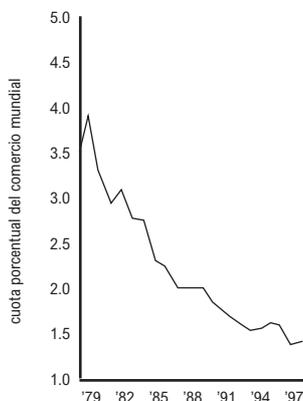


Gráfico 2.2b



**Gráfico 2.3**  
Cuota de África en el comercio mundial, 1979 – 1999

Fuente: FMI



estos efectos, con una reducción de la pobreza de sólo 43 millones de personas en un escenario de distribución desigual de la renta.

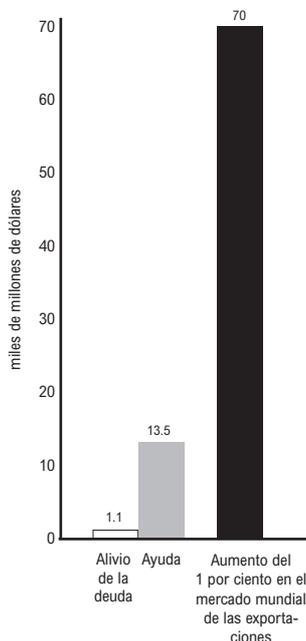
### Los costes de la marginación

En el África subsahariana se pueden apreciar las enormes pérdidas que conlleva una reducción de la participación en el mercado mundial. Durante las dos últimas décadas, su participación en las exportaciones mundiales ha sufrido un fuerte descenso (ver gráfico 2.3). En la actualidad, alcanza sólo el 1,3 por ciento de las exportaciones de mercancías y servicios, la tercera parte del nivel que mantenía a comienzos de los ochenta (Subramanian 2001). Los factores que hay detrás de este declive son objeto de intenso debate. De lo que no hay duda es del enorme descenso de los niveles de vida y del incremento de la pobreza que ha producido. Si el África subsahariana tuviera hoy la misma participación en las exportaciones mundiales que en 1980, el equivalente en divisas sería del orden de 278.000 millones de dólares. Expresado en términos per cápita, la renta aumentaría en 432 dólares, es decir, casi se duplicaría la renta media actual.

Los gobiernos del Norte se felicitan por lo que ellos perciben como sus altos niveles de generosidad al proporcionar ayuda y alivio de la deuda al África subsahariana, pero el alcance de esa generosidad es cuestionable. Entre 1994 y 1999, los países ricos redujeron sus transferencias en concepto de ayuda de 34 a 20 dólares per cápita (Banco Mundial 2001b). Es más, muchos de los países que actualmente obtienen un alivio de la deuda bajo la Iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados) siguen gastando más en el servicio de la deuda que en atención sanitaria y educación. Los datos resultan menos impresionantes cuando se comparan con lo que se podría obtener si se mejoraran las relaciones comerciales. Si África aumentara su participación en las exportaciones mundiales en tan sólo un 1 por ciento, generaría 70.000 millones de dólares, una suma que empuje a los 14.600 millones de dólares suministrados a través del alivio de la deuda y la ayuda juntos (ver gráfico 2.4). Incluso si las políticas sobre ayuda y alivio de la deuda de los países ricos cumplieran con su propia retórica, el África subsahariana se beneficiaría mucho más de una mejor relación comercial que de la ayuda al desarrollo.

**Gráfico 2.4**  
África subsahariana: Ayuda y alivio de la deuda en comparación con los beneficios del aumento de un uno por ciento de la cuota de mercado mundial de las exportaciones (miles de millones de dólares).

Fuente: Banco Mundial 2001c, 2001e



Conviene resaltar que un aumento de la participación en los mercados mundiales de exportación del 1 por ciento es una aspiración excepcionalmente modesta, a la vista de las discrepancias entre la distribución de la población mundial, por un lado, y la distribución de la actividad exportadora, por otro. Los países de renta baja, con un 40 por ciento de la población mundial, realizan sólo el 3 por ciento de las exportaciones. El África subsahariana, con el 10 por ciento de la población mundial, genera sólo un 1 por ciento de las exportaciones mundiales. Como demuestran estas cifras, pasos muy pequeños hacia una distribución más equitativa en el sistema mundial de comercio, podrían generar grandes beneficios para las regiones más pobres del mundo.

Hay ciertamente espacio más que suficiente para una distribución más equitativa. En la actualidad, las exportaciones de los países ricos ascienden a casi 6.000 dólares por persona. La cifra equivalente para los países en desarrollo es de 330 dólares, y para los países de renta baja es de menos de 100 dólares (ver gráfico 2.5). Si el sur de Asia disfrutara de la misma participación en las exportaciones mundiales que Canadá, el incremento de divisas se traduciría en un aumento de la renta de 132 dólares, poco menos de la tercera parte de la renta media. Una mayor participación en los mercados mundiales podría también generar beneficios importantes para los países de renta media. Si América Latina obtuviera una participación en el comercio mundial proporcional a su población, la ganancia equivalente sería de 460 dólares per cápita, más de un 10 por ciento de la renta media.

## El comercio como motor para reducir la pobreza

Un aumento del comercio no reduce automáticamente la pobreza. Sin embargo, cuando el comercio va acompañado de políticas económicas eficaces y de estrategias de reducción de la pobreza, puede actuar como una poderosa fuerza de cambio.

### Las contradicciones del Este asiático

Durante los últimos 40 años, los países del este de Asia han experimentado algunos de los índices más rápidos de reducción de la pobreza jamás registrados. Ya sea tomando como referencia el número de personas por debajo del umbral de la pobreza, la esperanza de vida, la educación, la alimentación o por otros indicadores de desarrollo humano, el bienestar ha mejorado de forma espectacular. Para atribuir estos avances a un «crecimiento inducido por las exportaciones» habría que volver a escribir la historia, pero lo mismo ocurriría si se quiere negar el papel de las exportaciones como apoyo a la reducción de la pobreza nacional.

Los avances conseguidos en el este de Asia hablan por sí mismos. A mediados de los setenta, seis de cada 10 personas en la región vivían en la extrema pobreza. Hoy, no llegan a dos de cada 10. El número de personas que viven con menos de un dólar diario ha descendido desde los 720 millones de mediados de los setenta hasta 278 millones (Ahuja et al. 1997: 7; Banco Mundial 2011: 23). El descenso de la pobreza ha sido inducido por un crecimiento de la renta rápido y de amplia base. Durante el periodo 1980-1990, la renta media en buena parte de la región creció, en términos per cápita, en más de un 5 por ciento anual. Aplicando el interés compuesto, esto se traduce en que cada 14 años se dobla la renta per cápita media. En China, entre 1978 y 1997 se ha doblado la renta media. Para situar estos resultados en contexto, conviene recordar que Gran Bretaña necesitó medio siglo para doblar la renta media después de la primera revolución industrial (Levine 1997). En China, el aumento del nivel de vida ha sacado a más de 200 millones de personas de la pobreza y ha reducido a la mitad los índices de mortalidad infantil (Banco Mundial 1997).

La rápida integración en la economía mundial a través del comercio y la liberalización de las importaciones, han sido, para algunos economistas, el principal impulso que ha llevado a un crecimiento rápido y una reducción de la pobreza. Pero se equivocan. La mayor parte de las economías del este de Asia no empezaron a liberalizar las importaciones hasta tener bien asentado el crecimiento de las exportaciones (Rodrik 2001a). En China, las reformas nacionales del mercado generaron la oleada inicial de crecimiento económico, que las exportaciones ayudaron a acelerar. Con anterioridad, Taiwán y Corea se desarrollaron protegidos por barreras a la importación, generando una vez más un dinámico sector para la exportación antes de liberalizar las importaciones (Wade 1990: Cap. 4). El «libre comercio» no ha sido una característica importante del éxito del este asiático, pero las exportaciones desempeñaron un papel crucial para sostener el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

En el este asiático, las exportaciones han crecido más rápidamente que el PIB; más del doble en Corea, Taiwán y China. En el caso de China, las exportaciones han crecido a más de un 13 por ciento anual, y ahora ascienden a casi el 25 por ciento del PIB. En Corea, Indonesia, Malasia y Tailandia, llegan a más de la mitad del PIB. Para la región en su conjunto, el índice exportaciones/PIB ha crecido desde aproximadamente el 25 por ciento hasta un 39 por ciento, más que en cualquier otra región en desarrollo.

¿Cómo ha contribuido el crecimiento de las exportaciones a reducir la pobreza en el este de Asia? Las experiencias nacionales son diversas, pero ha habido varios efectos comunes. Las exportaciones generaron demanda de bienes producidos en industrias de manufactura intensivas en mano de obra, lo que a su vez creó demanda de mano de obra e incrementó los salarios. La producción para los mercados de exportación también generó las divisas necesarias para importar los materiales y tecnologías precisos para sostener el crecimiento económico. China comenzó a crear incentivos para las exportaciones en los años ochenta para financiar las importaciones de fertilizantes y maquinaria, que se consideraban vitales

para el éxito de las reformas nacionales. Las importaciones también ayudaron a aumentar la eficiencia de la producción, permitiendo a las empresas locales entrar en los mercados mundiales en condiciones competitivas. Por último, al estar ligado el crecimiento de las exportaciones a importantes inversiones en educación, fue posible mantener mejoras en la productividad y en otros indicadores de bienestar.

Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones ha generado sus propios problemas. Las desigualdades están creciendo en la región; en algunos casos, como en China, de forma alarmante. Esto supone una amenaza para los futuros esfuerzos para reducir la pobreza. Aunque los niveles de vida han mejorado, las condiciones laborales siguen siendo de explotación, en especial para el creciente número de mujeres que se han incorporado a los sectores de la exportación. También han surgido graves problemas ambientales, con el consiguiente riesgo para la salud pública. No obstante, estos resultados son la consecuencia de malas políticas nacionales, no una consecuencia inevitable del comercio. El caso del Este asiático demuestra que es posible obtener importantes beneficios de una integración gradual en la economía mundial, siempre que el proceso de integración sea bien gestionado. Por la misma razón, hay otras regiones en desarrollo, el África subsahariana claramente, que demuestran una verdad simple, que es perfectamente posible combinar una escasa participación en las exportaciones con el desastre social, económico y ambiental.

### Crecimiento de las exportaciones sobre una base amplia

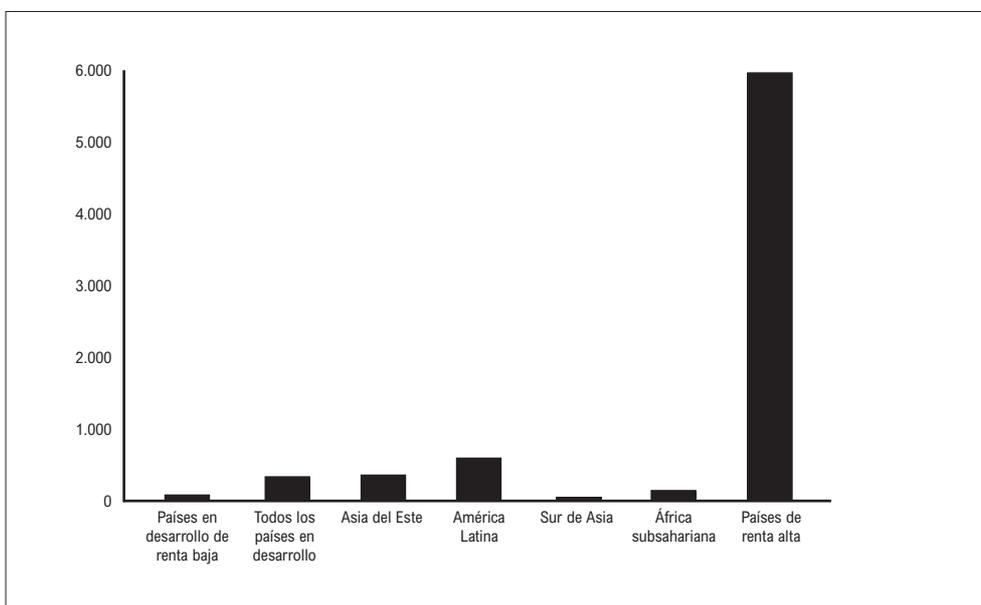
Las exportaciones pueden mejorar los ingresos y el bienestar de las comunidades pobres, por su contribución al crecimiento económico general. Sin embargo, los patrones de crecimiento también son importantes. Las exportaciones son más efectivas para reducir la pobreza cuando generan demanda en mercados en los que los pobres pueden participar, como las manufacturas intensivas en mano de obra y la agricultura. El grado en el que los pobres se benefician dependerá en parte de factores tales como el acceso a infraestructuras, educación y asistencia sanitaria; así como de las estructuras en vigor, incluidas las relaciones de género, que configuran la distribución de oportunidades y beneficios en el mercado.

#### Agricultura de pequeños productores

En países donde la concentración de la propiedad de la tierra es relativamente baja, las exportaciones agrarias producidas por pequeños propietarios pueden contribuir de forma significativa a reducir la pobreza rural (Datt y Ravallion 1998). Esto tiene implicaciones importantes, ya que más de dos terceras partes de la pobreza en el mundo es rural, y las mujeres desempeñan un papel importante en la agricultura.

**Gráfico 2.5**  
Valor de las exportaciones per cápita por regiones, 1999 (dólares)

Fuente: Banco Mundial 2001c



Vietnam ha demostrado lo que se puede conseguir cuando las exportaciones apoyan amplias reformas nacionales en favor de los pobres. Después de la introducción del programa de renovación económica –*Doi Moi*– en 1986, se permitió a los campesinos aumentar las ventas en el mercado, al tiempo que se redujeron los impuestos a la agricultura. Al beneficiarse los campesinos de las nuevas oportunidades del mercado y aumentar la utilización de fertilizantes, la productividad creció rápidamente. Durante los años noventa, la producción agraria creció casi un 5 por ciento anual, sobrepasando con creces la demanda de los mercados locales (Gobierno de Vietnam 2001). Los mercados de exportación proporcionaron una importante fuente de demanda para mantener el crecimiento. Durante los últimos 15 años, Vietnam ha pasado de importar arroz, a ser el segundo exportador mundial. A finales de los noventa, estas exportaciones generaban más de 1.000 millones de dólares de ingresos en divisas.

El crecimiento de las exportaciones ha ayudado a sostener otras reformas que contribuyen a mejorar el desarrollo humano. El arroz es el pilar de la economía de Vietnam, representando casi la mitad de los ingresos de las familias que viven de la agricultura. La amplia participación en la economía del arroz significó que con el crecimiento de las exportaciones no sólo aumentaron los ingresos de los productores, sino que también se generó demanda de empleo rural. En los noventa, casi una tercera parte de las familias vivían por debajo del umbral nacional de pobreza, mientras que en el año 2000 la proporción había descendido a una de cada diez, un descenso de 300.000 personas al año. Los niveles de educación y alimentación han mejorado. Una vez más, las mejoras se han distribuido de forma desigual y muchos de los productores más pobres no tienen acceso a las infraestructuras de comercialización ni a los recursos de producción necesarios para beneficiarse de las oportunidades que ofrece la exportación. La inestabilidad de los precios mundiales también ha causado serios problemas a las familias. Aún así, la relación entre crecimiento de la exportación y reducción de la pobreza es innegable.

Pocos mercados son más hostiles a los países en desarrollo que los de las materias primas, como es el caso del café y el cacao, tal y como se verá en el capítulo 6. Sin embargo, incluso en estos casos, las oportunidades de exportar han contribuido a reducir la pobreza. El testimonio de Alice Lukoba, entrevistada en Uganda para la realización de este informe, lo ilustra. Alice es una viuda de 34 años que cultiva cuatro acres de tierra cerca de la ciudad de Luwero, situada unas 40 millas al norte de la capital, Kampala. Su marido murió durante la guerra civil que asoló al país. Al final de la guerra, el distrito entero –que había sido un importante centro de producción de café– parecía un erial económico. En 1987, casi dos tercios de los campesinos vivían por debajo del umbral de la pobreza. Luwero era un símbolo de la devastación que se puede originar por la combinación de dos plagas como son una guerra civil y una mala gestión económica generalizada.

Hoy, es el símbolo de algo mejor. En 1987, debido a los impuestos gubernamentales y a las tasas de cambio sobrevaloradas, los campesinos de Luwero obtenían 10 céntimos por cada dólar de café que producían para la exportación. Muchos, incluyendo Alice Lukoba, dejaron de producir y se refugiaron en una agricultura de subsistencia. La situación cambió a finales de los ochenta, cuando el Gobierno de Uganda eliminó los impuestos a las exportaciones de café, introdujo tasas de cambio basadas en el mercado y liberalizó las importaciones de productos agrarios como los fertilizantes. Desde entonces, la producción de café ha resurgido y el empleo de fertilizantes se ha multiplicado por tres. A pesar de los bajos precios mundiales, los ingresos de los campesinos han mejorado enormemente. Entre 1992 y 1997, los niveles de pobreza en Luwero descendieron desde el 45 por ciento hasta el 27 por ciento (Gobierno de Uganda 2001).

Unos ingresos mayores han permitido a los campesinos de Luwero diversificar la producción. Han utilizado los ingresos que obtienen del café para comprar cabras, vacas, cerdos y gallinas, y desarrollar nuevas líneas de producción. En la granja de Alice Lukoba, el cultivo de café se alterna con el de plátano, su producto principal. Pero también produce tomates,

cebollas y zanahorias para los mercados de Kampala, así como chiles y berenjenas, que vende a una empresa que los exporta a Europa. La caída de los precios internacionales del café, que comenzó a finales de los años noventa, supone una amenaza importante. Aun así, Alice Lukoba no tiene dudas sobre los beneficios del comercio: *«La vida siempre es dura para nosotros los campesinos, en especial ahora que los precios del café son tan malos. Pero ningún campesino de aquí te dirá que la vida es más dura ahora de lo que lo era antes. Nos dieron la oportunidad de obtener algo con nuestro café, y la aprovechamos.»*

Una investigación llevada a cabo por OXFAM durante 1998 en dos aldeas, en la que se entrevistó a 42 familias, subrayó la importancia del café, y del comercio internacional, para las vidas de los campesinos pobres de Luwero (Child Health Development Center/OXFAM: 1999). Como media, los ingresos familiares que generaba el café eran de unos 180 dólares al año, poco más de la mitad de los beneficios obtenidos por la venta de sus cosechas. Era la principal fuente de ingresos para la mayoría de los campesinos, y se utilizaba para comprar aceite, verduras y frijoles, y para pagar la atención sanitaria y la educación. Incluso con precios bajos, la mayoría de las familias estaban seguras de que merecía la pena cultivar café, y comprar cacahuete y maíz en los mercados locales como suplemento a la producción familiar.

Luwero es un microcosmos que refleja lo que ha ocurrido en Uganda. En el país hay en torno a cinco millones de pequeños productores agrarios que cultivan café. Como Alice Lukoba, la mayoría vieron aumentar significativamente sus ingresos en los noventa, y muchas familias salieron de la pobreza. En la primera mitad de la década, el índice de pobreza rural descendió de dos tercios de la población a menos de la mitad: cuatro millones de personas superaron el umbral de la pobreza (Gobierno de Uganda: 2001). Los indicadores de educación y salud también están mejorando, creando un círculo, aunque incompleto, de desarrollo humano.

A veces se argumenta que la exportación agraria es inherentemente mala para los pobres, ya que se desvían recursos de la producción de alimentos para consumo interno. Este resultado es posible, en especial si los campesinos se tienen que desplazar a grandes explotaciones comerciales. Sin embargo, en países como Vietnam y Uganda, el crecimiento de las exportaciones ha ido acompañado por una mejora de la alimentación. En Uganda, el café forma típicamente parte de un sistema de alternancia de cosechas más amplio, y los campesinos cultivan maíz, frijoles y plátanos junto con los arbustos de café. Un aumento de los ingresos por el café puede generar los recursos necesarios para aumentar la producción de alimentos. En este contexto, la simple dicotomía entre cultivos para la alimentación y cosechas para generar ingresos es irrelevante. La idea de que las cosechas destinadas a generar ingresos lleven a cultivar menos alimentos o a un descenso de los niveles de nutrición es errónea, aunque este resultado sea posible (por ejemplo, si los pequeños propietarios se ven desplazados). En Uganda, el índice de descenso de los niveles de pobreza entre las familias que cultivan alimentos básicos, ha sido una décima parte del generado entre los productores de café (Appleton et al. 1999a).

De esto no se deduce que toda producción agraria para la exportación sea buena para reducir la pobreza. Los sistemas agrarios a gran escala, intensivos en capital y que generan grandes volúmenes de producción pero poco empleo, no convierten el crecimiento de las exportaciones en un desarrollo a favor de los pobres. Brasil es uno de los mayores exportadores agrarios del mundo. Sus exportaciones de soja son una de las principales fuentes de alimentación del ganado europeo. Sin embargo, el éxito en la exportación no ha ido acompañado de avances proporcionales en la reducción de la pobreza rural. La razón: los pobres de las áreas rurales no tienen acceso a la tierra ni a las infraestructuras de comercialización necesarias para participar en los mercados. La alta concentración de la propiedad de la tierra, la falta de acceso de los pobres a las infraestructuras de comercialización y las desigualdades de género a escala familiar, debilitan el vínculo entre comercio y reducción de pobreza. La respuesta apropiada es salvar estas barreras mediante políticas más eficaces.

Las relaciones comerciales desiguales y los problemas en los mercados mundiales pueden limitar el potencial del comercio para reducir la pobreza. Aparte de su vulnerabilidad ante los precios inestables y a la baja en los mercados mundiales, muchos productores primarios reciben una mínima fracción del valor final de lo que han cosechado. El comercio internacional genera grandes beneficios empresariales y deja a los campesinos con salarios de miseria. El movimiento de Comercio Justo está trabajando para cambiar este panorama, desarrollando mercados cooperativos que vinculan a los productores y a los consumidores.

Encontramos un ejemplo en Ghana. La cooperativa Kuapa Kokoo tiene 30.000 miembros repartidos a lo largo del cinturón de cacao del país. En torno a una décima parte de la producción de Kuapa se vende a organizaciones de comercio justo en Europa, tales como Twin Trading, que paga casi el doble de los precios que prevalecen en el mercado mundial (reflejando la alta calidad del cacao) y un «plus social» del 10 por ciento del precio de compra (Ransom 2001: 64). El sobreprecio ayuda a financiar pozos, centros de salud y escuelas, consiguiendo mejoras reales en la calidad de vida de la gente. Lo que Twin Trading y Kuapa Kokoo tratan de hacer de una forma muy directa es que el comercio trabaje a favor de los pobres en uno de los escenarios de comercio internacional más hostiles. Twin Trading puede pagar el sobreprecio porque ha sensibilizado a los consumidores para que asuman el coste, debido en parte a la calidad del producto, pero también dándoles la oportunidad de utilizar su poder de compra en beneficio de los pobres. Este sistema humaniza el comercio. Extender los principios del comercio justo más allá de unos productos concretos para que abarquen a todo el comercio, generaría beneficios reales para los productores pobres.

### **Manufacturas intensivas en mano de obra**

En el Este asiático, las manufacturas para la exportación intensivas en mano de obra fueron una de las fuerzas más poderosas que impulsaron la reducción de la pobreza. Industrias como el textil y la ropa, el calzado y los artículos de electrónica crearon altos niveles de demanda de empleo: fueron también el primer peldaño hacia el incremento de la productividad en áreas de producción de bienes con un mayor valor añadido, generando las oportunidades para que se produjeran incrementos reales en los salarios.

El Este asiático no es la única zona del mundo en desarrollo en la que el aumento de la exportación de productos manufacturados ha mejorado el desarrollo humano. A comienzos de los sesenta, un premio Nobel en economía predijo un futuro de desempleo masivo y pobreza para la isla Mauricio. En realidad, la renta per cápita ha crecido un 3 por ciento anual durante las últimas tres décadas, mientras que en el continente africano lo ha hecho menos de un 1 por ciento. Las mejoras en el bienestar humano han sido aún más impresionantes. La esperanza de vida se ha incrementado en diez años, se ha conseguido la escolarización universal, y las desigualdades en la renta se han acortado.

El aumento del comercio ha desempeñado un papel importante. A pesar de sus desventajas geográficas, en términos de distancia de los principales mercados, las exportaciones desde Mauricio han aumentado más deprisa que su crecimiento económico general. Debido a que su principal industria exportadora era el textil y la ropa, que requiere mano de obra intensiva, el 14 por ciento de desempleo de comienzos de los ochenta ha dejado paso al pleno empleo a comienzos de los noventa (Subramanian 2001: 4). Al igual que en el este de Asia, este éxito debe poco a la filosofía del libre mercado: Mauricio era una economía con un alto nivel de protección. Pero ha demostrado poderosamente las ventajas potenciales del comercio.

Durante los años noventa, el crecimiento de la exportación ha sido un motor de creación de empleo en un amplio grupo de países. En Bangladesh, aproximadamente 1,7 millones de personas han pasado a producir prendas de vestir en las zonas francas (Bhattacharya y Rahman 1999). La mayor parte de la fuerza de trabajo está compuesta por mujeres jóvenes, muchas de las cuales han emigrado desde áreas rurales extremadamente pobres. Los salarios que ganan estas mujeres son excepcionalmente bajos de acuerdo a los niveles internacionales, y apenas por encima del umbral nacional de la pobreza. Aun así, sus índices de salario

diario son aproximadamente el doble de lo que se paga a los trabajadores agrarios, y mayores de lo que se podría ganar en la construcción. Las condiciones laborales en las zonas francas son escandalosamente malas, a las mujeres se les niegan incluso los derechos más básicos. No obstante, para la mayoría de las mujeres que trabajan en el sector de la confección, su empleo les ofrece una mejor calidad de vida de la que sería posible de otra forma.

Una de las asociaciones con las que colabora OXFAM en Bangladesh, Karmojibi Nairi, trabaja con las mujeres para mejorar sus condiciones laborales. Esta organización apoya las denuncias sobre despidos injustificados y violaciones de los derechos de cobertura social, y organiza cursos que proporcionan asesoramiento legal sobre los derechos laborales. Pero Karmojibi Nairi, al igual que otras organizaciones que representan a los trabajadores en Bangladesh, rechaza categóricamente la argumentación a favor de retirarse de los mercados de exportación. Junto con otras asociaciones con las que trabaja OXFAM, está haciendo campaña para proteger y mejorar el acceso a los mercados de los países industrializados, lo que se ve como un requisito para mejorar los salarios y las condiciones laborales. Una de las mujeres que trabaja en la industria, Rahana Chaydhury, de 23 años y madre de tres hijos, explicaba por qué el reto es hacer que las exportaciones trabajen para reducir la pobreza:

*«Este trabajo es duro, y no nos tratan de forma justa. Los directores no nos respetan a las mujeres. Pero la vida es mucho más dura para los que trabajan fuera. Si volviera a mi aldea, tendría menos dinero. Fuera de las fábricas, la gente que vende cosas en las calles o carga ladrillos en la construcción gana menos que nosotras. Hay pocas opciones más. Por supuesto que quiero mejores condiciones. Pero para mí este trabajo significa que mis hijos puedan comer, y que sus vidas puedan mejorar.»*

Como ocurre siempre en los debates sobre comercio, las evaluaciones del crecimiento de las exportaciones intensivas en mano de obra se ven influenciadas por la polarización de los puntos de partida. Los «globófobos» sólo ven la explotación y los salarios de miseria, ignorando las opciones reales que tiene la gente que trabaja en las industrias para la exportación. Los «globófilos» sólo ven el empleo y los beneficios, ignorando los abusos de los derechos de los trabajadores, que no deben tolerarse en ninguna sociedad. Para millones de mujeres, las consecuencias del empleo en las industrias para la exportación han sido contradictorias. Ha habido ganancias en un área (los ingresos), pero pérdidas en otras, a saber: aumento de la vulnerabilidad, de las condiciones laborales injustas y de las pesadas cargas de trabajo. El auténtico reto consiste en utilizar las políticas para cambiar el equilibrio entre costes y beneficios, en favor de estos últimos.

## **El comercio local, en acción**

La mayor parte del comercio ni siquiera cruza las fronteras nacionales. Tiene lugar entre distintos pueblos, dentro de ellos, o entre diferentes zonas de un mismo país.

En el Estado indio de Rajasthan, OXFAM trabaja con una organización llamada Urmul Trust. Creada en 1991 por un grupo de tejedoras de la comunidad Dalit perteneciente a una casta baja, ahora trabaja con tejedoras de 170 aldeas. Compra hilo en Delhi y lana en Cachemira y Rajasthan, que suministran a una red de tejedoras, todas ellas procedentes de casta baja. Se las forma en la tradición «Pattu», que consiste en unir tiras de tela. Los mercados locales para el Pattu son muy restringidos, pero la tela se ha hecho muy popular entre la clase media de Delhi. A través de otra organización no gubernamental, llamada Dastkar, que ha desarrollado una sólida experiencia en comercialización y diseño, se ha establecido un vínculo entre las tejedoras y el mercado de los consumidores urbanos en Delhi. Las tejedoras reciben en torno a una cuarta parte del precio de venta de sus productos.

Una de las tejedoras es Bhauri Devi, una viuda de 25 años que vive en una remota aldea rural en el desierto de Rajasthan, a unas cinco horas de viaje de la capital del estado, Jaipur. Tiene una pequeña granja en la que cultiva mijo y otros cereales, y cría cuatro cabras y dos ovejas.

La comida que produce la familia les da para unos cuatro meses. Antes, para el resto del año, Bhauri dependía del trabajo como jornalera en el campo. El trabajo consistía en cortar la hierba en las granjas de las comunidades de casta alta, y ganaba 40-50 rupias al día. Desde que aprendió a tejer, Bhauri produce para Urmul Trust fundas para almohadones y chales, con lo que gana unas 80 rupias diarias. No tiene ninguna duda sobre los beneficios:

*«Me gusta este trabajo. Gracias a él tengo que dedicar menos tiempo a trabajar en las tierras de otros, y dispongo de más tiempo para trabajar en nuestra granja. Antes, tenía que caminar muchas horas para cortar hierba. Con el dinero que gano tejiendo invierto en semillas y pago la educación de los chicos. Antes de la cosecha, cuando nuestras reservas de comida son escasas, puedo tejer más y ganar suficiente para comprar nuestra comida. Este trabajo ha hecho que mi vida sea diferente.»*

El trabajo depende de un sistema de intercambio que vincula a mujeres extremadamente pobres, que viven en un ambiente duro propicio a la sequía, con consumidores de Delhi y proveedores de hilo y tintes en Rajasthan y otras zonas. Esto es el comercio en acción. Los productores locales han sido capaces de ir más allá de los confines del mercado local y llegar a mercados de Delhi con mayor poder adquisitivo. En principio, los mercados internacionales ofrecen otro peldaño más.

Algunas empresas indias están tratando de subir ese peldaño mediante el desarrollo de nuevos mercados en los países industrializados. Una de las más innovadoras es Fab India, una empresa especializada en la producción y comercialización de productos de artesanía hechos por todo el país. Desde 1993, el volumen de ventas se ha incrementado desde los 3 millones de dólares hasta los 10 millones. En la actualidad, la empresa da trabajo, a través de varias redes, a unos 8.000 artesanos. Proporciona a las cooperativas cuero de Rajasthan, textiles de Tamil Nadu y Andhra Pradesh, y yute de Kerala. Con estos materiales se fabrican artículos con la calidad y el atractivo necesarios para venderse bien en mercados altamente competitivos. Alrededor del 80 por ciento de las ventas se realizan en India, principalmente en Delhi y Bombay, y el resto de los productos se exportan. Fab India quiere ahora ampliar sus mercados en el Norte abriendo tiendas en Estados Unidos e Italia.

Los mercados internacionales son a menudo complejos. El comercio internacional puede diferenciarse del local por tener una cadena de comercialización más larga y por la concentración del poder comercial. Uno de los problemas a los que Fab India tiene que hacer frente es la competencia de grandes cadenas de minoristas del Norte, que tienen obvias ventajas de escala, incluyendo la capacidad de comprar al por mayor y vender a precios ruinosamente bajos. Pero el principio de establecer un vínculo entre productores pobres y mercados mayores que los locales, puede ayudar a reducir la pobreza.

## El porqué del comercio: más allá de la ventaja comparativa

Pocas ideas están más extendidas y gozan de mayor aceptación en el pensamiento económico que la de la ventaja comparativa. Fue introducida por primera vez en 1817 por David Ricardo (Ricardo 1971); y sean o no conscientes de ello sus protagonistas, muchas de las actuales fervientes controversias sobre la globalización son debates con el fantasma de este economista británico del siglo XIX.

La ventaja comparativa es una teoría engañosamente complicada, con una conclusión engañosamente simple. Mantiene, en resumen, que el comercio hace posible que la gente consuma más mercancías de las que consumiría si no se realizara ese intercambio. Utilizando un ejemplo numérico sencillo, Ricardo demostró que los dos países implicados en una relación comercial salían beneficiados, incluso aunque uno de ellos tuviera una ventaja absoluta, pudiendo producir todos los bienes más baratos que el otro. Mostró que, concentrándose

en áreas en las que tenían una ventaja comparativa (en sentido amplio, el área en la que eran más eficientes), dos países podían alcanzar un mayor nivel de riqueza intercambiando dos mercancías que si cada uno de ellos producía las dos. Conclusión del análisis: el libre comercio haría posible que las familias consumieran más bienes, con independencia de que sus socios comerciales tuvieran una ventaja mayor o menor. Formulada en una época en la que el comercio se veía de forma generalizada como una actividad en la que la ganancia para un jugador suponía una pérdida equivalente para el otro, se trataba de una idea con implicaciones revolucionarias.

En la actualidad, los debates sobre la ventaja comparativa generan una gran controversia. La teoría, aplicada crudamente como suelen hacer los economistas partidarios del libre mercado, tiene escaso valor. Ricardo proporcionó un modelo estático, ofreciendo una idea de lo que sería razonable producir en un grupo de países con una combinación determinada de experiencia y recursos. Pero la experiencia y los recursos no permanecen fijos a lo largo del tiempo. Si así fuera, Estados Unidos no habría ido nunca más allá de su ventaja comparativa en la disponibilidad de tierra, y habría permanecido como una economía agraria (cuadro 2.1). De igual modo, países como Corea del Sur y Taiwán nunca habrían emergido como importantes potencias industriales, a menos que hubieran cambiado su ventaja comparativa. Hace 35 años, se protegían de las importaciones de acero de Estados Unidos con el fin de desarrollar una industria nacional. Hoy, es Estados Unidos quien busca protegerse de los exportadores del Este asiático. La razón: las políticas gubernamentales han generado cambios en la ventaja comparativa.

Con la teoría de la ventaja comparativa, Ricardo pretendía sentar las bases para eliminar las barreras comerciales. Su objetivo inmediato era la retirada de la Ley sobre Cereales, utilizada a comienzos del siglo XIX para restringir las importaciones de cereales, inflando artificialmente los beneficios de los propietarios de la tierra y, en el proceso, los precios de los alimentos. Los reformistas vieron justificadamente en la Ley sobre Cereales el síntoma de un sistema que situaba los intereses privados de un grupo políticamente poderoso por encima del bien público. Muchos reformistas posteriores del FMI y del Banco Mundial han visto a la misma luz todas las barreras comerciales. Se plantea como un axioma que cualquier restricción al comercio es un intento de promover los intereses privados a expensas del público.

Este pensamiento es fundamentalmente erróneo. Como han demostrado los gobiernos del Este asiático, proteger las importaciones puede jugar un papel en el desarrollo de la capacidad nacional de producción, como parte de una estrategia de desarrollo más amplia. Aunque las restricciones comerciales imponen inevitablemente costes a corto plazo (por ejemplo, elevando el coste de los productos importados para los consumidores), estos costes se pueden ver superados por los beneficios a largo plazo. Puede haber razones de equidad y eficiencia que justifiquen las restricciones comerciales (Rodrik 1999). Lo que importa en este contexto es la distribución de los beneficios derivados de la protección. Por ejemplo, las consecuencias que tienen las barreras comerciales diseñadas para proteger a un grupo pequeño, pero políticamente poderoso, de productores –como los propietarios de la tierra en Brasil o los agricultores de la cuenca parisina– son distintas de las que tienen las barreras diseñadas para proteger a los pequeños productores agrarios. Además, cualquier paso hacia la liberalización suscita cuestiones sobre el ritmo y la secuencia de las reformas. Las teorías comerciales habituales ofrecen pocas ideas en cualquiera de estos terrenos.

Otro problema en relación con la idea de la ventaja comparativa es que las condiciones del mercado internacional han cambiado desde que Ricardo la formuló. Él asumió que el capital no pasaba de unos países a otros, que el comercio tendría lugar entre empresas que competían entre ellas y que los mercados eran competitivos. Todas estas asunciones se pueden poner en tela de juicio. En la economía de hoy en día, el capital es global, una creciente parte del comercio tiene lugar dentro de las empresas, y la concentración –a escala nacional e internacional– de poder del mercado crea barreras restrictivas.

Cuadro 2.1

## La curiosa historia del libre comercio

**Cuando el economista escocés Adam Smith escribió *La Riqueza de las Naciones* en 1776, atribuyó la creciente prosperidad de América a la especialización en la agricultura: «La principal causa del rápido progreso de nuestras colonias americanas es que hasta ahora casi todos sus capitales han sido empleados en la agricultura. No tienen manufacturas». Su consejo político era: no cambies algo que está bien. Smith les aconsejó a los americanos permanecer en las praderas y abrir sus fronteras a los bienes manufacturados británicos.**

Los primeros gobiernos de Estados Unidos posteriores a la independencia tenían una visión diferente. Entendían que las ventajas comparativas de hoy pueden convertirse en las desventajas de mañana. Después de conquistar la independencia en el año en que se publicó *La Riqueza de las Naciones*, los colonos comenzaron a desarrollar una base industrial. El primer Secretario del Tesoro, Alexander Hamilton, expuso una temprana versión de la teoría de la sustitución de importaciones. Su «Informe sobre las Manufacturas» de 1791 rechazaba el consejo de Smith y sostenía que las empresas manufactureras podrían florecer y competir, pero sólo a costa de una protección frente a las importaciones y con «la incitación y patronazgo del gobierno».

En el punto álgido del entusiasmo británico por el libre comercio, Abraham Lincoln continuó siendo un descarado proteccionista. En asuntos de comercio, no habría sido un buen candidato para un empleo en el FMI o en el Banco Mundial. En una concisa respuesta a los argumentos de los economistas británicos que estaban pidiendo la eliminación de los aranceles americanos, respondió: «No sé mucho sobre aranceles, pero sé que si compro un abrigo en Estados Unidos, tengo un abrigo, y Estados Unidos se queda con el dinero».

Estas opiniones no se restringían al Nuevo Mundo. La primera teoría plenamente desarrollada sobre la protección de una industria naciente fue planteada por un economista alemán en la década de los ochenta del siglo diecinueve. Friedrich List no rechazaba la idea de la ventaja comparativa ni negaba los costes del proteccionismo a corto plazo. Pero sostenía que estos costes se verían considerablemente superados por los costes a largo plazo de no desarrollarse las industrias manufactureras. En su opinión, los argumentos desplegados por los economistas británicos eran poco menos que un ejercicio interesado con el objetivo de proteger las ventajas comerciales de su país. Escribió: «Inglaterra no ha recibido nunca de manos de la naturaleza el derecho perpetuo a monopolizar las manufacturas... A fin de permitir que la libertad de comercio opere de modo natural, las naciones menos avanzadas deben alcanzar en primer lugar el nivel al que la nación inglesa ha sido artificialmente alzada».

Hasta los teóricos clásicos del libre comercio han reconocido que pueden existir sólidas razones económicas para aplicar una protección temporal. Por ejemplo, el filósofo y economista del siglo diecinueve John Stuart Mill aceptaba que la ventaja comparativa era adquirida, más que una consecuencia de la naturaleza. Sostenía que «la superioridad de un país sobre otro en una rama de la producción con frecuencia deriva únicamente de haber empezado antes». Bajo tales condiciones, «un impuesto protector durante un tiempo razonable» era, según su opinión, una estrategia razonable con miras a adquirir los conocimientos y la experiencia necesarios para crear nuevas industrias.

El propio Adam Smith, con toda su fe en el poder del mercado, tendía de manera menos radical a la liberalización del comercio, tal y como la enfocan ahora algunos miembros del FMI y del Banco Mundial. Pedía con insistencia una prudencia extrema allí donde las industrias manufactureras emplearan a «grandes multitudes de brazos». A este respecto, escribió: «La Humanidad puede necesitar que la libertad de comercio sea restablecida a través de una lenta gradación y con una buena dosis de reserva y circunspección».

Fuentes: Landes, 1998; Irwin, 1996; Mill, 1909; Muller, 1993

## Los fallos del mercado y el medioambiente

Más graves aún son las limitaciones inherentes al mecanismo de precios. Los precios de mercado pueden no reflejar los efectos de las actividades perjudiciales para el medio ambiente, enviando con ello señales erróneas sobre la adecuada utilización de los recursos naturales. Los productores pueden no tener que pagar por el daño que causan al medio ambiente, y dejar que la sociedad –y las generaciones futuras– sufran las consecuencias. Además, es poco probable que los mercados reflejen el valor de la escasez de los recursos naturales. Todas éstas son condiciones bajo las cuales el comercio internacional puede promover la destrucción del medio ambiente, con consecuencias perjudiciales para el futuro.

El fracaso de los precios de mercado a la hora de valorar los recursos naturales no es un problema teórico. Conlleva un riesgo directo para el medio de vida de muchos millones de personas, y es una cuestión clave en los debates sobre comercio internacional (Boyer 2001). Cuando los cultivadores comerciales de camarón de Bangladesh exportan su producción, sus vecinos más pobres pagan los costes asociados a la salinización del agua y las consiguientes pérdidas en las cosechas (capítulo 3). En Filipinas, OXFAM trabaja con comunidades pesqueras en un programa de gestión de recursos costeros. Su medio de vida se ve directamente amenazado por la excesiva actividad pesquera que lleva a cabo la flota japonesa en las aguas costeras. El precio que pagan los consumidores japoneses por sus capturas no refleja las dificultades y las pérdidas causadas a los pescadores artesanales de Filipinas. Este no es un caso aislado. Se estima que en torno a la mitad de los bancos de pesca del mundo están siendo explotados al límite de su capacidad biológica (PNUMA 2000). El comercio internacional ha contribuido igualmente a la deforestación en muchos países, aunque otros factores –como las talas para despejar el terreno para la agricultura– también son importantes (Barraclough y Ghimire 2000). Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), los bosques tropicales están desapareciendo a un ritmo aproximado de un 0,7 por ciento anual. Como en el caso de las pesquerías, el precio que pagan los consumidores en los países ricos por sus suelos de madera y las tapas del inodoro de caoba no reflejan los costes reales. Éstos incluyen pérdida de productos forestales, aumento del riesgo de inundaciones y erosión del suelo, pérdida de biodiversidad y aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero.

La globalización ha ido acompañada de un rápido incremento del tráfico aéreo y marítimo. El daño ambiental causado por el tráfico aéreo está siendo objeto de un estrecho seguimiento. En la actualidad, los aviones son responsables de casi el 4 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero, pero los científicos estiman que esa participación podría multiplicarse por cuatro en los próximos 50 años (Sheehan 2001). Las emisiones de los aviones, al ser depositadas directamente en las capas altas de la atmósfera, tienen una contribución mayor al efecto invernadero que las emisiones en superficie. Los costes reales son imposibles de calcular en términos económicos, pero en cualquier caso no quedan reflejados en los precios que pagan las empresas implicadas en el transporte de mercancías de unos países a otros. Lo mismo ocurre con el cambio climático en general. En el último medio siglo, las emisiones de dióxido de carbono se han multiplicado por cuatro, y las predicciones indican que las emisiones de gases invernadero se incrementarán en un 50 por ciento en los próximos 15 años (World Resources Institute 1999). Puesto que el coste del calentamiento global recaerá sobre las generaciones futuras, y en especial sobre los países en desarrollo, no figura hoy en las contabilidades nacionales, ni –como ha quedado de manifiesto durante las negociaciones del Protocolo de Kyoto en 2001– en las prioridades de los gobiernos de los países industrializados.

El daño ambiental asociado con el comercio ha llevado a algunos a pedir una reducción en las exportaciones de los países en desarrollo, como parte de una estrategia más amplia para reducir el flujo comercial. Este enfoque es erróneo desde varios aspectos. Primero, son los países ricos –no los pobres– los que representan una amenaza real para el medio ambiente global. Con una quinta parte de la población mundial, los países industrializados producen alrededor de la mitad de las emisiones de dióxido de carbono, y utilizan cerca de dos terce-

ras partes de la energía que mueve el transporte. Segundo, muchos de los problemas que se atribuyen al comercio son en realidad consecuencia de la producción. La cuestión es hacer la producción –sea para los mercados nacionales o para los internacionales– más sostenible. El calentamiento global se puede abordar mediante políticas energéticas alternativas, o con impuestos sobre el carbón y el transporte aéreo (Sagasti y Bezanson 2001). De igual modo, una producción para la exportación que sea insostenible se puede limitar mediante impuestos y prohibiciones sobre el uso insostenible de los recursos. El problema de fondo es que la integración mundial de la economía se está produciendo de forma más rápida que el desarrollo de la cooperación internacional para hacer frente a los problemas ambientales que traspasan las fronteras.

## Algunos beneficios del comercio

A pesar de todos sus problemas, la idea de la especialización, que es fundamental en el fenómeno de la ventaja comparativa, tiene un cierto atractivo obvio. En nuestra vida diaria, casi todos nosotros intercambiamos mercancías y servicios, entrando en complejos sistemas de intercambio que nos unen a docenas de productores en todo el mundo. Pocas personas piensan que sus vidas serían mejores si dejaran de utilizar servicios y artículos producidos por otros, en favor de una vida autosuficiente. Del mismo modo, eliminar el comercio negaría a los países las ventajas de la especialización. Llevado al extremo, habría condenado a la Edad de Piedra a los países que carecían de mineral de hierro.

Una de las paradojas del legado de Ricardo es que muchos de los gobiernos que se adhieren a su idea violan los principios que hay detrás de ella. Ciertamente, los consumidores europeos y los agricultores del Tercer Mundo vivirían mejor si las políticas agrarias de la Unión Europea estuvieran menos guiadas por los privilegios adquiridos y más por los principios de la ventaja comparativa. Igualmente, los consumidores norteamericanos y millones de personas en los países en desarrollo se beneficiarían de unos mercados norteamericanos más abiertos, y de unas políticas que no estuvieran diseñadas en favor de los magnates textiles de Carolina del Sur, los lobbies agrarios y la industria del acero.

El concepto de la especialización y la integración del mercado que conlleva la teoría de la ventaja comparativa, permite hacerse una idea de los beneficios potenciales del comercio (McCulloch, Winters y Cirera 2001: Cap. 2), entre los que se incluyen los siguientes:

- **Un crecimiento económico más rápido.** El comercio internacional es una fuente importante de generación de riqueza. En los noventa, las exportaciones crecieron más del doble que el PIB mundial. Como resultado de ello, la participación en el comercio se ha convertido en un determinante cada vez mayor del crecimiento económico. Las exportaciones también apoyan el crecimiento por otras vías. Por ejemplo, generan las divisas que los países necesitan para importar tecnologías esenciales. Muchos países africanos han sufrido una «estrangulación de las importaciones» por carecer de las divisas suficientes, lo que les ha llevado a que las industrias de manufactura funcionen por debajo de su capacidad por falta de piezas de repuesto importadas, y a que los agricultores no puedan adquirir equipamiento y fertilizantes.
- **Acceso a mercados más grandes.** El comercio internacional proporciona a los productores y empresas de los países en desarrollo acceso a mercados más grandes y con un mayor poder adquisitivo. En Taiwán, Corea y Singapur, el crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados en áreas como la microelectrónica, con un mayor valor añadido, no podría haberse sostenido sólo sobre la base de los mercados nacionales. En un periodo de diez años, India se ha convertido en el segundo mayor exportador del mundo de software informático, generando más de 3.000 millones de dólares al año. Una vez más, esto no habría sido posible en el contexto de la economía nacional. Los beneficios potenciales del acceso a los mercados mundiales son, en principio, mucho mayores para países con poblaciones pequeñas y/o niveles bajos de renta media, dadas las limitaciones de sus mercados nacionales.

- **Acceso a ideas y tecnología.** Las importaciones pueden ser fuente de nuevas tecnologías, necesarias para aumentar la productividad y la competitividad (Feenstra et al. 1997). En el Este asiático, el comercio ha proporcionado a las empresas el acceso a la maquinaria que les ha ayudado a desarrollar industrias competitivas en áreas como la de herramientas. En India, por el contrario, los altos aranceles y las licencias de importación han restringido la capacidad de las empresas locales de acceder a nuevas tecnologías, elevando los costes para la pequeña y mediana empresa y, en última instancia, para los consumidores.
- **Acceso a productos más baratos.** Las barreras a la importación actúan como un impuesto sobre las importaciones. Rompen los vínculos entre los precios mundiales y los nacionales, aumentando los costes para los consumidores y las ganancias para los productores del artículo protegido. En algunos casos, se justifica la protección de las importaciones como parte de una estrategia a largo plazo encaminada a desarrollar la capacidad nacional. En otros, perjudica directamente a los pobres y limita los esfuerzos para reducir la pobreza. Por ejemplo, en el África subsahariana cada año mueren casi un millón de personas a causa de la malaria, la gran mayoría niños. Aun así, algunos de los países más afectados, como Zambia y Senegal, imponen aranceles del 25 por ciento o más sobre las mosquiteras (Bannister y Thugge 2001: 7). Estos aranceles se cobran vidas. En Vietnam, los pobres necesitan bicicletas para llevar a sus hijos a la escuela, hacer sus compras básicas y transportar sus productos al mercado. Disponer de una bicicleta puede reducir el tiempo dedicado a estas actividades, dejando más tiempo para otras áreas de trabajo; aun así, el Gobierno de Vietnam incrementa artificialmente el precio de las bicicletas mediante barreras a la importación pensadas para proteger los puestos de trabajo en la industria nacional. La elección es difícil, pero en este caso el coste para los pobres sobrepasa con creces los beneficios (cuadro 2.2). Mejorar el acceso de los pobres a productos importados puede ayudar indirectamente a reducir la pobreza. En el este de Asia, las tecnologías importadas ayudaron a establecer los cimientos para un rápido crecimiento de las exportaciones. En Uganda, los pequeños productores agrarios se han beneficiado de un mejor acceso a los fertilizantes. Grameen Telecom, filial de la Banca Grameen, alquila teléfonos celulares importados a las mujeres que forman parte de sociedades de crédito, facilitándoles con ello un mejor acceso a la información sobre el mercado. Las mujeres tienen una mayor capacidad para negociar con los comerciantes, incluyendo precios más bajos para las compras y más altos para las ventas (Burr 2000).

Como guía para la formulación de políticas en los países en desarrollo, la idea de la ventaja comparativa ha sufrido un grosera simplificación. La forma en que se ha aplicado no ha servido ni para predecir los problemas ni para reconocer los límites del libre mercado. Apoyándose en las ideas iniciales de Ricardo, los economistas comerciales han adaptado la idea de la ventaja comparativa para argumentar que el libre comercio es inherentemente bueno para los países en desarrollo. Reducida a lo esencial, la teoría más común afirma que los países comercian unos con otros sobre la base de su especialización inherente, lo que para los países en desarrollo significa (a los ojos de los teóricos del comercio) mano de obra rural y urbana de escasa formación. Gracias al libre comercio, según este argumento, los países ricos aumentarían la demanda de los bienes producidos por esa mano de obra, generando con ello empleo, aumentando los ingresos y reduciendo en el proceso la pobreza.<sup>4</sup> Esta estrecha lectura de la teoría comercial se ha convertido en práctica política en muchos países en desarrollo, en especial bajo la influencia del FMI y del Banco Mundial. Como se explicará en el capítulo 3, los resultados han sido muy diferentes de los anunciados. Bajo la globalización, la integración económica está aumentando el rendimiento de los bienes –tales como tierra, capital y educación– a los que los pobres tienen el acceso restringido. También está reforzando las desigualdades de género y otras formas de privación. Al igual que en otros mercados, la gente entra en el mercado mundial desde distintas posiciones de fuerza, y lo abandona con una recompensa desigual.

Cuadro 2.2

## **Precios inaccesibles: bicicletas y motocicletas en Vietnam**

*«Si tuviera dinero, lo primero que haría sería comprar una bicicleta para que mi hijo fuera más fácilmente a la escuela.»* (Mujer de la aldea de Xop Thang, en la provincia de Ky Son de Vietnam, una región montañosa en la frontera con Laos).

Las decisiones que toman los gobiernos de los países en desarrollo en cuanto a las etapas y la secuencia de la liberalización comercial de sus mercados nacionales, pueden tener implicaciones importantes para los pobres. En Vietnam, el gobierno ha reducido de forma significativa los aranceles sobre la mayoría de los productos importados, con un pequeño número de excepciones. Dos de ellas son las bicicletas y las motocicletas, que afrontan aranceles del 50 y el 60 por ciento respectivamente. Los aranceles protegen a los productores nacionales, pero incrementan el coste de estos artículos para los consumidores.

Las bicicletas son un medio esencial de transporte para millones de personas a lo largo de todo el país. En las remotas áreas rurales, tener una bicicleta no es sólo conveniente, sino que puede suponer una diferencia crucial en la vida de la gente, al proporcionarles un medio de transporte para llevar las mercancías al mercado y los hijos a la escuela. Aun así, el coste de comprar una bicicleta es prohibitivo para muchos pobres. Incluso la bicicleta más barata cuesta casi el doble del ingreso mensual medio de las personas que viven en comunidades rurales. Las motocicletas se están haciendo más populares en áreas rurales, y son incluso la aspiración de algunas de las personas más pobres. Sin embargo, la motocicleta china más barata ensamblada en Vietnam se vende a un mínimo de 8 millones de VND,<sup>4</sup> lo que las sitúa fuera del alcance de la gran mayoría de la gente.

Quienes se benefician de este régimen de importación son una serie de empresas, muchas de ellas estatales, en las que trabajan alrededor de 100.000 personas fabricando bicicletas, motocicletas y piezas de recambio. De ellas, 70.000 trabajan en la industria de la bicicleta por un ingreso mensual medio de entre 500.000 y 700.000 VND. Los trabajadores que ensamblan las motocicletas pueden ganar un millón de VND al mes. Los aranceles han promovido de forma inadvertida la entrada en el país de bicicletas chinas de contrabando (según se dice, llegan al 5-7 por ciento del mercado), lo que ha ejercido cierta presión a la baja en los precios de las bicicletas producidas localmente.

Si se eliminaran gradualmente o se redujeran de forma sustancial los aranceles sobre las bicicletas y motocicletas, millones de vietnamitas con bajos ingresos se beneficiarían de un acceso más asequible a este medio esencial de transporte. Inevitablemente se perderían algunos puestos de trabajo en las empresas nacionales, pero hay cierta evidencia de que los habitantes de Hanoi preferirían comprar las bicicletas hechas en Vietnam, en lugar de las más baratas de importación, por una percepción sobre la calidad y el valor del dinero. Esto sugiere que seguiría existiendo un mercado para las bicicletas fabricadas en el país, incluso frente a una mayor competencia con las importaciones más baratas.

Fuente: Thanh 2001

## CAPÍTULO 3

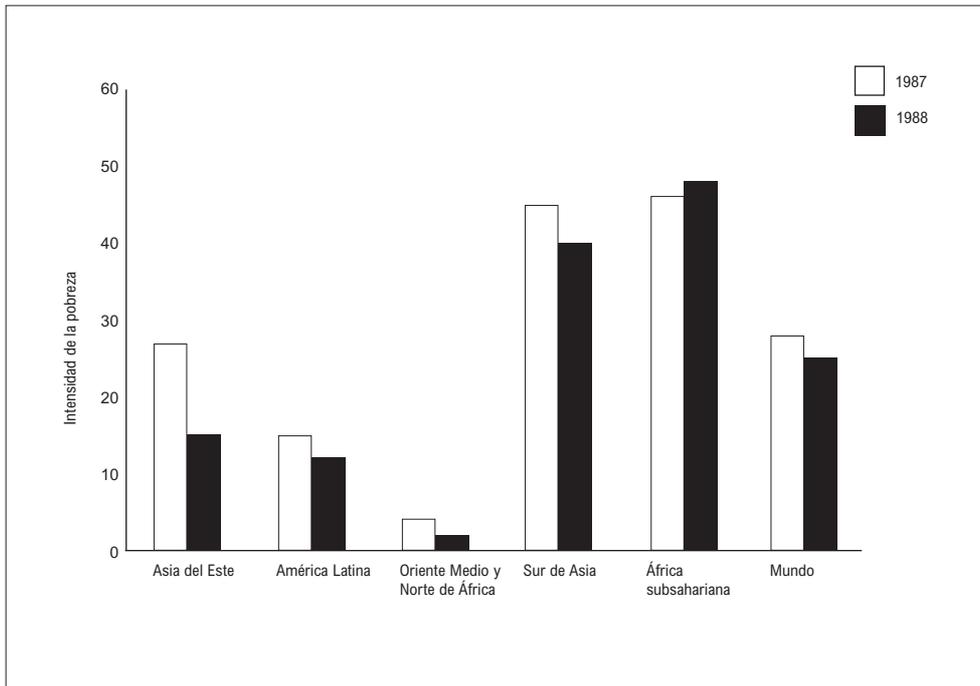
# Los excluidos: pobreza y países pobres en el sistema internacional de comercio

Se supone que las mareas altas elevan todos los barcos por igual. Durante las dos décadas pasadas, el comercio internacional ha creado una marea creciente de riqueza, pero algunos barcos se han elevado con más rapidez que otros. Y algunos se están hundiendo rápidamente. En el capítulo anterior examinamos la capacidad que tiene el comercio para reducir la pobreza. Este capítulo pone en evidencia que esa capacidad no se ha desarrollado. Y muestra también como la desigualdad del comercio está limitando la lucha contra la pobreza, reforzando las desigualdades sociales y marginando a los países y a las personas pobres.

La primera parte de este capítulo examina brevemente la situación global en términos de pobreza y desigualdad. Muestra que, contrariamente a las predicciones que se hicieron sobre la globalización, las brechas de riqueza se están haciendo mayores y están obstaculizando el progreso en la lucha contra la pobreza. Una integración cada vez mayor a través del comercio podría cerrar estas brechas, si los países en desarrollo fueran capaces de acceder a una mayor cuota de los mercados mundiales. En su lugar, el control del sistema global del comercio por parte de un pequeño grupo de países ricos está reforzando las diferencias en los ingresos. Un mundo que ya es desigual se está polarizando todavía más.

La segunda parte examina algunas de las fuerzas que marginan a los países en desarrollo en el sistema global de comercio. Muestra como el éxito en el mercado de las exportaciones está demasiado concentrado y que algunos supuestos éxitos son engañosos. Muchos exportadores aparentemente dinámicos se ven relegados a realizar operaciones de un bajo valor añadido, quedando atrapados en simples operaciones de montaje que ofrecen pocas oportunidades para mejorar la tecnología y desarrollar capacidades locales. El proceso de globalización parece estar debilitando la capacidad de los países pobres para integrarse en los mercados mundiales en unos términos que conduzcan a un desarrollo a largo plazo.

La tercera parte traslada la atención de los países a las personas. Las teorías convencionales sobre comercio predicen que los pobres se beneficiarán de un mayor comercio gracias a la creación de empleo en los sectores que requieren mucha mano de obra. Desgraciadamente, la teoría y la realidad están divorciadas. Al carecer de los recursos y activos necesarios para poder beneficiarse de las oportunidades que ofrece el comercio, muchos de aquellos que han accedido a un empleo corren un serio riesgo de quedarse con lo mínimo necesario para vivir. Los bajos salarios no son el único problema. La expansión del comercio ha estado vinculada a la intensificación de las desigualdades entre los sexos y a una exposición cada vez mayor a



**Gráfico 3.1**  
Intensidad de la escasez de ingresos

Fuente: Banco Mundial

los riesgos laborales y problemas de salud. El crecimiento de las exportaciones también puede dañar el entorno natural, marginando con ello aún más a los pobres.

## Apuntalar la pobreza y la desigualdad: el comercio internacional y el efecto goteo

### La pobreza y la desigualdad en el nuevo orden

Durante algún tiempo se creyó que la globalización conduciría al mundo hacia una nueva era, gracias a una rápida reducción de la pobreza y una desigualdad cada vez menor. Muchos economistas preveían que, con certeza, tendría lugar un proceso de convergencia de los ingresos y un aumento de los flujos comerciales y de la inversión, lo que permitiría a los países pobres alcanzar los niveles de renta media de los países ricos. Algunos incluso llegaron a pensar que esta predicción se había cumplido. El Banco Mundial declaró: «La integración global es ya una poderosa fuerza de lucha contra la pobreza» (Banco Mundial, 2001a). Resulta difícil conciliar esta afirmación con la realidad.

#### Pobreza global: dinero, vulnerabilidad y tiempo

Partiendo de la evidencia de las propias cifras del Banco Mundial, el impacto de la integración global sobre la lucha contra la pobreza parece ser mucho menos poderoso que lo que se afirma con frecuencia. La pobreza extrema se redujo lentamente durante los años noventa. La proporción de la población mundial que gana un dólar al día se redujo de un 28 por ciento en 1987 a un 23 por ciento en 1998. A principios del siglo XXI, mil cien millones de personas luchan por sobrevivir con menos de un dólar al día, la misma cifra que a mediados de los años ochenta (Banco Mundial, 2001d). La proporción y el número de personas que viven con menos de dos dólares al día –un umbral más certero para los países de ingresos medios– muestran tendencias similares. En otras palabras, las ganancias de los flujos del comercio liberalizado no está beneficiando a los más pobres, contrariamente a lo que argumentan los entusiastas de la globalización.

Tras este cuadro global se esconden importantes diferencias regionales (gráfico 3.1). Los contrastes entre las experiencias del este de Asia y de América Latina –dos regiones que se han

integrado rápidamente en la economía global— muestran que no existe una relación directa entre la globalización y la lucha contra la pobreza. La incidencia de la pobreza en el este de Asia se ha reducido, pero no lo suficientemente deprisa como para paliar los efectos del crecimiento demográfico, de modo que otros 48 millones de personas están por debajo de los niveles mínimos de pobreza. En África, la incidencia de la pobreza se ha incrementado en la primera mitad de la década de los noventa, para luego retroceder hacia el final de la década a los niveles de mediados de los años ochenta, dejando a unos 73 millones adicionales de personas viviendo en la extrema miseria.

Queda demostrado que el progreso de la lucha contra la pobreza es insuficiente en comparación con los objetivos internacionales de desarrollo. A mediados de los años noventa, la comunidad internacional asumió el objetivo de reducir la pobreza mundial en un 50 por ciento hacia 2015. El índice real de reducción alcanzado desde la mitad de la década de los ochenta (alrededor de un 0,2 por ciento anual) es aproximadamente una décima parte del índice requerido para alcanzar los objetivos propuestos para 2015. Sólo el este de Asia se encuentra actualmente en camino de conseguirlo. El África subsahariana necesitaría duplicar su actual tasa de crecimiento per cápita y reducir las desigualdades para alcanzar dicho objetivo (Hammer, 2000).

La escasez de ingresos es uno de los más poderosos determinantes del bienestar humano. Sin embargo, otros indicadores de capacidad, como la salud y la educación, son igualmente importantes (Sen, 1999). El progreso en estas dos áreas ha sido bastante más lento de lo necesario para alcanzar los objetivos propuestos en 2015. Por ejemplo, el objetivo de garantizar la educación primaria universal puede que ahora sea inalcanzable. Con las tendencias actuales, en 2015 habrá aún unos 75 millones de niños y niñas sin escolarizar (Watkins, 2001a). El lento progreso en la educación y la brecha creciente en los estándares de salud entre los países ricos y los pobres son causa y consecuencia de la escasez de ingresos.

La gente pobre tiende a definir su pobreza en términos que difieren de aquellos utilizados por los economistas. Aparte de las privaciones en áreas como los ingresos y la salud, le concede una gran importancia a otras variables de la calidad de vida —menos medibles, si bien no menos importantes— como la inseguridad y la vulnerabilidad. Es muy difícil intentar medir la relación entre la globalización y estos indicadores más generales. Sin embargo, existe una clara evidencia de que las personas que viven en la pobreza tienen la percepción de que las presiones sobre sus vidas se están intensificando. Una de las más amplias encuestas de opinión realizadas por el Banco Mundial entre poblaciones pobres, concluyó: «Lo que la gente pobre ha compartido con nosotros ha resultado aleccionador. La mayoría se siente peor y mucho más inseguras que en el pasado» (Narayan, 2000:1).

En cierto modo, la vulnerabilidad es una consecuencia inevitable de la globalización. La creciente conexión entre los países implica una mayor exposición a las fluctuaciones de los mercados mundiales, al igual que ocurre con sus poblaciones. Todos los países sufren una mutua interdependencia, pero los países en desarrollo tienen menos capacidad para proteger a sus ciudadanos de los riesgos asociados a esta interdependencia.

Existe otro nivel que condiciona socialmente la vulnerabilidad. Cuando las mujeres hablan sobre su calidad de vida, con frecuencia se refieren a las presiones de tiempo y a su cansancio físico. La «escasez de tiempo», como se la ha llamado, se ha incrementado, particularmente en aquellos países que disfrutaban de un rápido crecimiento de sus exportaciones. Al entrar en los mercados laborales, el acceso de las mujeres a un empleo remunerado también se ha agudizado el problema (Folbre, 1994). Y lo mismo ha ocurrido con su jornada laboral. Se han sumado las largas horas de trabajo remunerado a las largas horas de trabajo no remunerado en la casa, así como el tiempo invertido en el cuidado de familiares enfermos y en el cuidado de los niños. Las economías nacionales han venido disfrutando de manera gratuita del trabajo femenino no remunerado, puesto que los servicios proporcionados por las mujeres generan auténtica riqueza y beneficios humanos sin coste alguno. En la misma medida

que las presiones de tiempo sobre las mujeres se incrementan, a partir de su participación en la generación de ingresos en el hogar a partir de las exportaciones, tanto la «economía de los cuidados» como su resistencia personal están siendo puestas a prueba, con frecuencia hasta el límite (PNUD, 1999).

### Desigualdad

La distribución internacional de los ingresos resulta decisiva en la lucha contra la pobreza. Sin considerar otros factores, cuanta más participación tengan los países en desarrollo en la economía global, más alta será la renta media. Incluso pasos pequeños hacia la redistribución podrían tener efectos pronunciados sobre la lucha contra la pobreza. Desgraciadamente, se están dando pasos en la dirección equivocada.

Durante la década de los noventa, se mantuvo la cuota de la riqueza global correspondiente a los países de renta alta, aunque decreció la parte que representan de la población mundial. A finales de la década, representaban un 78 por ciento del PIB mundial y un 14 por ciento de la población mundial. En el otro extremo del espectro, los países en desarrollo y de renta baja ven como su peso en la población mundial se eleva y la cuota que les corresponde de los ingresos mundiales desciende al 3 por ciento. Midiéndola en términos de paridad del poder adquisitivo <sup>1</sup>, la brecha en los ingresos medios entre los países ricos y pobres se amplió durante la década de los noventa de una proporción de 1:5,4 a una de 1:7,3.

Las desigualdades de este tipo en la economía global tienen importantes implicaciones en la relación entre crecimiento económico y lucha contra la pobreza. Si los ingresos generados por el crecimiento son repartidos sobre la base de la actual distribución de ingresos, se dará en el mejor de los casos un modesto efecto goteo y se ampliará al mismo tiempo la brecha de los ingresos entre los países ricos y los pobres. De cada dólar de la riqueza generada por la economía global, los países de altos ingresos reciben alrededor de 80 céntimos y los países de bajos ingresos –con las mayores concentraciones de pobreza y un 40 por ciento de la población mundial– reciben alrededor de 0,03 céntimos.

Sin medidas redistributivas, es muy difícil cerrar las amplias brechas en los ingresos que prevalecen en la economía mundial. El problema puede ser ilustrado a través de un simple cálculo. Si los ingresos medios de los países en desarrollo se incrementaran en un 3 por ciento cada año y los de los países de altos ingresos se incrementaran en un 1 por ciento al año, tendrían que pasar aproximadamente 70 años antes de que los ingresos absolutos de ambas partes se incrementaran en una cantidad igual.

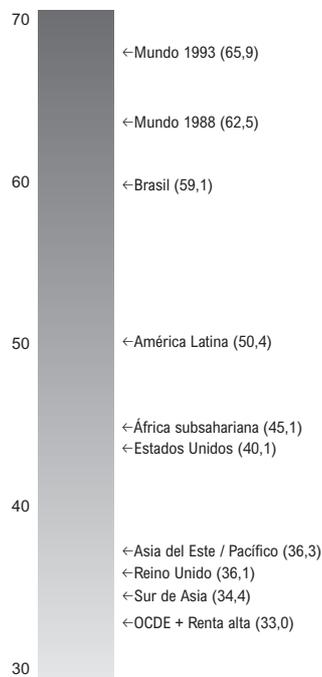
A escala global, la distribución es esencial para la lucha contra la pobreza por la misma razón que resulta importante a escala nacional. El crecimiento económico determina lo que ocurre con los ingresos medios, pero no con los ingresos de los pobres. Mientras más grande sea la cuota de cualquier incremento del crecimiento que vaya a parar a manos de los pobres, más rápidamente mejorará el índice de lucha contra la pobreza (White, 2000). El hecho de que los países pobres capten sólo una cuota muy pequeña del crecimiento debilita los vínculos entre el crecimiento económico mundial y los ingresos del mundo en desarrollo.

En una economía global conviene preguntarse qué está ocurriendo con la distribución de los ingresos entre los países, hablando del mundo como si no hubiese fronteras. Los investigadores del Banco Mundial han intentado hacerlo, a través de encuestas que cubren más del 90 por ciento de la población mundial durante el período 1988-1993 (Milanovic, 1998). Los resultados revelan una profunda contradicción en algunas de las más benignas valoraciones efectuadas sobre la globalización: muestran que el 10 por ciento más pobre del mundo sólo tiene el 1,6 por ciento de los ingresos del 10 por ciento más rico. El estudio del Banco Mundial también identificó las crecientes brechas en los ingresos medios existentes entre los países como el factor principal que subyace a las crecientes desigualdades globales.

En general se desconoce el alcance real de la desigualdad global. Valorada según el coeficiente de Gini <sup>2</sup>, al final de la década de los ochenta la economía global terminó siendo más

**Gráfico 3.2a**  
El mundo es menos equitativo que cualquier país: coeficiente de Gini de la economía mundial en comparación con algunos países

Fuentes: Milanovic 1998, Banco Mundial 2001c



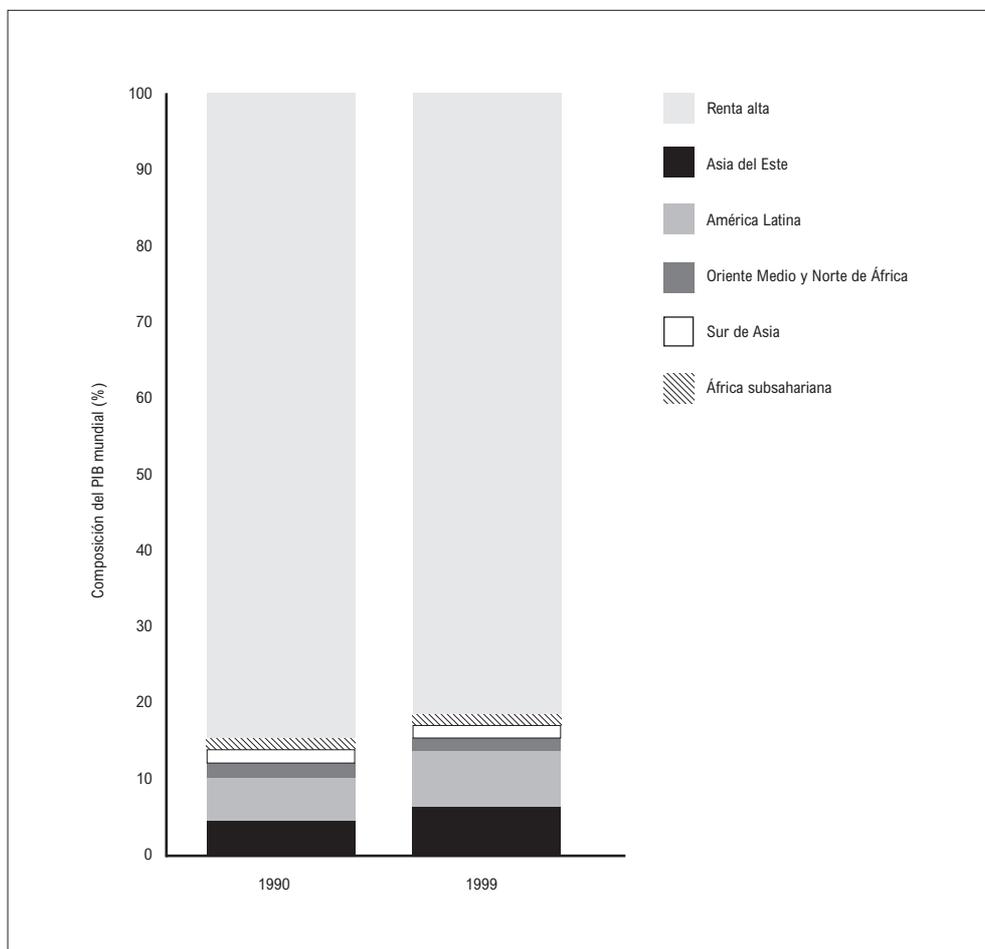
desigual que la de cualquier país. En la primera mitad de los noventa el coeficiente de Gini se incrementó en otros tres puntos (Milanovic, 1998). Esto representa un incremento de la desigualdad dos veces mayor del que se produjo en Estados Unidos y en el Reino Unido durante la década de los ochenta, un período en el que se ampliaron las brechas en los ingresos hasta llegar a niveles sin precedentes desde 1945 (gráficos 3.2a y 3.2b).

Los gobiernos del Norte subrayan, con razón la necesidad de que los países en desarrollo les ofrezcan a los pobres una participación mayor en la riqueza nacional, pero en lo relativo a la riqueza global tienen un enfoque diferente. En la economía global, la conducta de los países de renta alta hace que, en comparación, incluso las elites nacionales más avariciosas en países altamente desiguales como Brasil, parezcan generosas. Resulta casi impensable que los patrones de desigualdad que surgen con la globalización puedan ser tolerados por algún gobierno. De hecho, la mayoría de ellos consideraría estas desigualdades tan extremas, como caldo de cultivo para crisis sociales y conflictos. Sin embargo, en el caso de la economía global y en el proceso de globalización, lo que podría ser inaceptable a escala nacional es considerado como un hecho inmutable.

Los economistas dedican mucho tiempo y esfuerzo a trazar el mapa de tendencias en materia de desigualdad. Debaten acaloradamente la dirección precisa de las tendencias, técnicas de medición y proyecciones para el futuro, pero se equivocan en el punto central: los niveles de desigualdad bajo la globalización son intolerables en sí mismos y están en contradicción con un compromiso de lucha contra la pobreza.

**Gráfico 3.2b**  
Composición del PIB mundial 1990 y 1999

Fuente: FMI 2001a



## La evolución de las exportaciones y la desigualdad global

El comercio internacional raras veces figura de manera destacada en los debates acerca de la distribución global de los ingresos, lo cual no es apropiado. En la medida en que la globalización echa raíces más profundas, las relaciones comerciales internacionales tienen un efecto cada vez más importante sobre la distribución de los ingresos mundiales. Un mayor comercio podría reducir las desigualdades entre los países ricos y los pobres; por el contrario, está reforzando las brechas en los ingresos.

A medida que aumenta la importancia relativa de las exportaciones en el PIB mundial la fracción de los mercados mundiales de exportación con la que se hagan los diferentes países tendrá una importancia cada vez mayor en sus niveles de ingreso relativos y absolutos. Como se muestra en el capítulo 2, si se incrementara la parte de las exportaciones mundiales correspondiente a los países pobres, tendría el efecto de elevar los ingresos medios. Desgraciadamente, al final de dos décadas de rápida globalización, existe una gran discrepancia entre la distribución de la población mundial y la distribución de la actividad exportadora.

Las participaciones desiguales en los mercados mundiales reflejan y magnifican amplias desigualdades en los ingresos. Los países de renta alta generan unas tres cuartas partes de las exportaciones mundiales. Los países en desarrollo, con casi cuatro quintas partes de la población mundial, generan menos de una cuarta parte del total de las exportaciones. La globalización puede estar revolucionando el comercio internacional, pero, en el caso de la distribución, existe una arraigada continuidad en medio de ese cambio. El gráfico 3.3 muestra que la brecha entre la distribución de la población mundial y la distribución de las exportaciones no se está reduciendo. Entre las principales conclusiones están las siguientes:

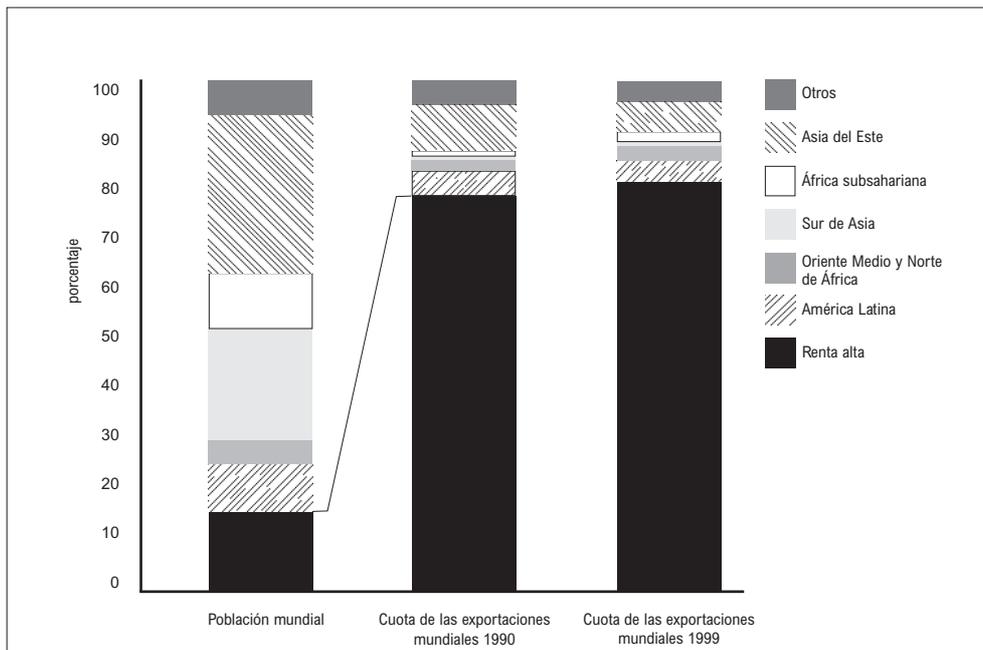
- El este de Asia representa todo el incremento en la cuota que los países en desarrollo han alcanzado en los mercados mundiales. Su cuota del mercado mundial ha crecido en un 4 por ciento en la década de los noventa, hasta llegar a un 10 por ciento.
- El África subsahariana ha visto reducida de manera dramática su cuota de mercado, que había estado creciendo durante tres décadas. En la década de los noventa, la región perdió una cuarta parte de su mercado mundial. Ahora sólo representa un 1,3 por ciento del comercio mundial.
- El sur de Asia ha incrementado su cuota en los mercados mundiales de un 0,8 a un 1 por ciento.
- América Latina incrementó su cuota de mercado mundial de un 1 a un 5 por ciento del total, aunque esto se debe exclusivamente a las exportaciones de México.

Aunque el crecimiento de las exportaciones en los países en desarrollo fue más rápido que en los países de renta alta durante la década de los noventa (7 y 5,6 por ciento respectivamente), existen amplias variaciones, según la región. Las tasas de crecimiento en África fueron menos de la mitad que los de la media en los países de renta alta, mientras que América Latina creció al mismo ritmo. Esto explica por qué el África subsahariana se está quedando atrás en términos tanto relativos como absolutos. Sólo el este y el sur de Asia sobrepasaron los niveles de crecimiento de los países de renta alta; en el caso del sur de Asia partiendo incluso de unos niveles excepcionalmente bajos.

La desigual distribución de la actividad exportadora refuerza las, a su vez, mayores desigualdades en los ingresos. A pesar de que los países en desarrollo han incrementado su cuota en el volumen de las exportaciones mundiales, los ingresos resultantes han sido menores incluso que en el caso de los países ricos. Esto se debe –de manera obvia– a que un pequeño incremento a partir de una alta cifra inicial supone más que una tasa superior partiendo de una cifra menor. De esta manera, los países en desarrollo de renta baja, vistos como grupo, incrementaron sus ingresos per cápita por exportaciones en 51 dólares durante la década de los noventa, mientras que los países de altos ingresos generaron una ganancia per cápita de 1.938 dólares (gráfico 3.4). Incluso el este de Asia ha quedado por detrás en tér-

**Gráfico 3.3**  
Participación desigual: cuotas regionales en las exportaciones mundiales (1990 y 1999) y población (1999)

Fuente: Banco Mundial 1992, 2001c



minos absolutos, a pesar de haber experimentado un índice de crecimiento de sus exportaciones del doble del de los países de renta alta. El valor per cápita de sus exportaciones se incrementó en 234 dólares, comparado con los 1.493 dólares de Estados Unidos, aunque sus exportaciones estuvieron creciendo el doble del índice de ese país. En el caso del África subsahariana, la marginación de sus exportaciones ha contribuido a la rápida disminución de la cuota de la región en los ingresos mundiales. Mientras que el valor per cápita de sus exportaciones ascendió a 46 dólares, un modesto exportador industrial como el Reino Unido disfrutó de un incremento de 2.701 dólares.

Las valoraciones optimistas sobre la globalización, y sus implicaciones para la lucha contra la pobreza, son cuestionadas por un análisis de las cuotas del mercado mundial de exportaciones. Las tres regiones con los peores historiales de lucha contra la pobreza en la década de los noventa han visto estancarse (América Latina), elevarse muy poco partiendo de un nivel bajo (sur de Asia) o reducirse (África subsahariana) su cuota en las exportaciones globales. A finales de los noventa, el sur de Asia y África –dos regiones que representan casi tres cuartas partes de la pobreza mundial y una tercera parte de la población mundial– generaban sólo un 2 por ciento de las exportaciones mundiales. El hecho de que no conquistaran una parte mayor de las ganancias generadas por la integración global está íntimamente vinculado con su pobre historial en la lucha contra la pobreza.

**Gráfico 3.4**  
Crecimiento per cápita de los ingresos por exportación (niveles de 1999 en comparación con los de 1990): determinados países y regiones

Fuente: Calculado a partir del Banco Mundial 2001d



## Los países en desarrollo en el sistema internacional de comercio: nuevos problemas

El historiador uruguayo Eduardo Galeano escribió una vez: «La división del trabajo entre las naciones consiste en que unos se especializan en ganar y otros en perder» (Galeano, 1973). Perfectamente podría haber estado escribiendo sobre la división del trabajo que impulsada por la globalización.

Algunos países en desarrollo han aprovechado las oportunidades creadas por la globalización. No sólo están incrementando el volumen de sus exportaciones, sino que elevan la calidad en términos de valor añadido local, incorporación a sectores dinámicos de los mercados mundiales, composición tecnológica y creación de empleo. Otros muchos países, la mayoría, no lo están haciendo. Este grupo incluye no sólo a una gran parte de los exportadores de

materias primas y países del África subsahariana, sino también a países que participan en algunas de las más dinámicas áreas del comercio internacional, aunque sobre la base de una actividad exportadora de baja calidad. Aunque el crecimiento de las exportaciones está creando empleo en estos países, éste se da con frecuencia en operaciones de montaje de bajo coste. Los vínculos con la economía local son mínimos y se hace muy poco esfuerzo para crear los cimientos de una integración de éxito en los mercados mundiales (Lall, 2000a). Como consecuencia, el empleo vinculado a las exportaciones es altamente vulnerable a la competencia de los competidores de bajos salarios.

El capítulo 1 mostró que la globalización está alterando los patrones del comercio internacional en algunos aspectos importantes. El crecimiento de los mercados internacionales se concentra en la industria, con una fuerte orientación hacia los productos con una tecnología sofisticada. Si los países en desarrollo quieren incrementar su cuota del volumen total de las exportaciones mundiales, necesitan penetrar en estos mercados de más alto crecimiento para generar altos niveles de producción local con valor añadido. Si no se logra, se exacerbarán las desigualdades en los ingresos, con la transferencia de valor añadido de los países en desarrollo a los países de altos ingresos. Aunque la información global refleja una mejor evolución de las exportaciones en los países en desarrollo durante los noventa, ésta tiende a oscurecer cuatro problemas asociados con los actuales patrones de integración:

- **El «éxito» de las exportaciones está altamente concentrado en el este de Asia.** La región representa más de tres cuartas partes de las exportaciones del mundo en desarrollo y una parte aún mayor de las exportaciones industriales. Otras regiones están siendo olvidadas y el África subsahariana se enfrenta a los problemas más serios.
- **Una dependencia permanente de las materias primas.** Mientras la cuota de bienes industriales en las exportaciones de los países en desarrollo sigue incrementándose, un gran grupo de países sigue dependiendo de las materias primas. El lento crecimiento y las tendencias bajistas en los precios de los mercados de materias primas son fuente de exclusión.
- **Exportaciones de baja calidad e intensivas en mano de obra.** Los grandes exportadores en áreas como los textiles y la confección no están elevando la calidad de sus exportaciones, con las implicaciones negativas que esto tiene en términos de beneficios inmediatos y perspectivas a largo plazo.
- **Algunas economías de éxito en el sector de la alta tecnología están operando en guetos de bajo valor añadido.** El crecimiento de las exportaciones de alta tecnología crea la impresión engañosa de que se produce una integración de éxito. Al igual que los exportadores de productos intensivos en mano de obra, muchos exportadores de productos de alta tecnología están entrando en los mercados mundiales en base a un trabajo de ensamblaje mal pagado y de bajos conocimientos, y no a través de la innovación y la mejora tecnológica. Con frecuencia son sólo receptores pasivos de la inversión extranjera y carecen de una estrategia de desarrollo industrial.

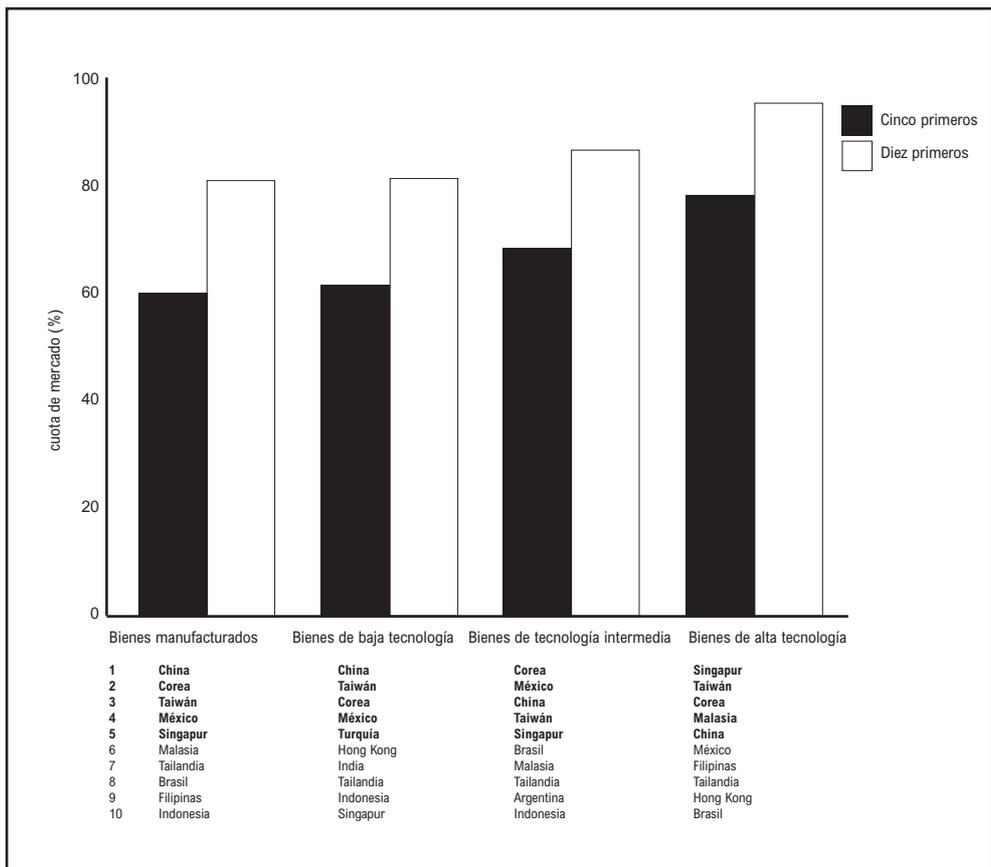
## Los límites del éxito en las exportaciones

Los países en desarrollo han ido incrementado su cuota de productos industriales en los mercados mundiales, pero el cuadro de éxito generalizado descrito por algunos analistas es engañoso. Existen marcadas variaciones entre las regiones y dentro de sus propios países, con grandes áreas del mundo en desarrollo desempeñando un papel marginal.

El este de Asia representa más de las dos terceras partes de las exportaciones industriales y más de tres cuartas partes de las exportaciones en los sectores tecnológicos de alto crecimiento, como la electrónica. La región domina tanto los mercados de tecnología intermedia como los de alta tecnología (gráficos 3.5a y 3.5b). En el otro extremo de la escala, tanto el sur de Asia como el África subsahariana han visto encoger su ya pequeña cuota de bienes industriales desde la mitad de los ochenta. A América Latina también le ha ido mal, a pesar de la

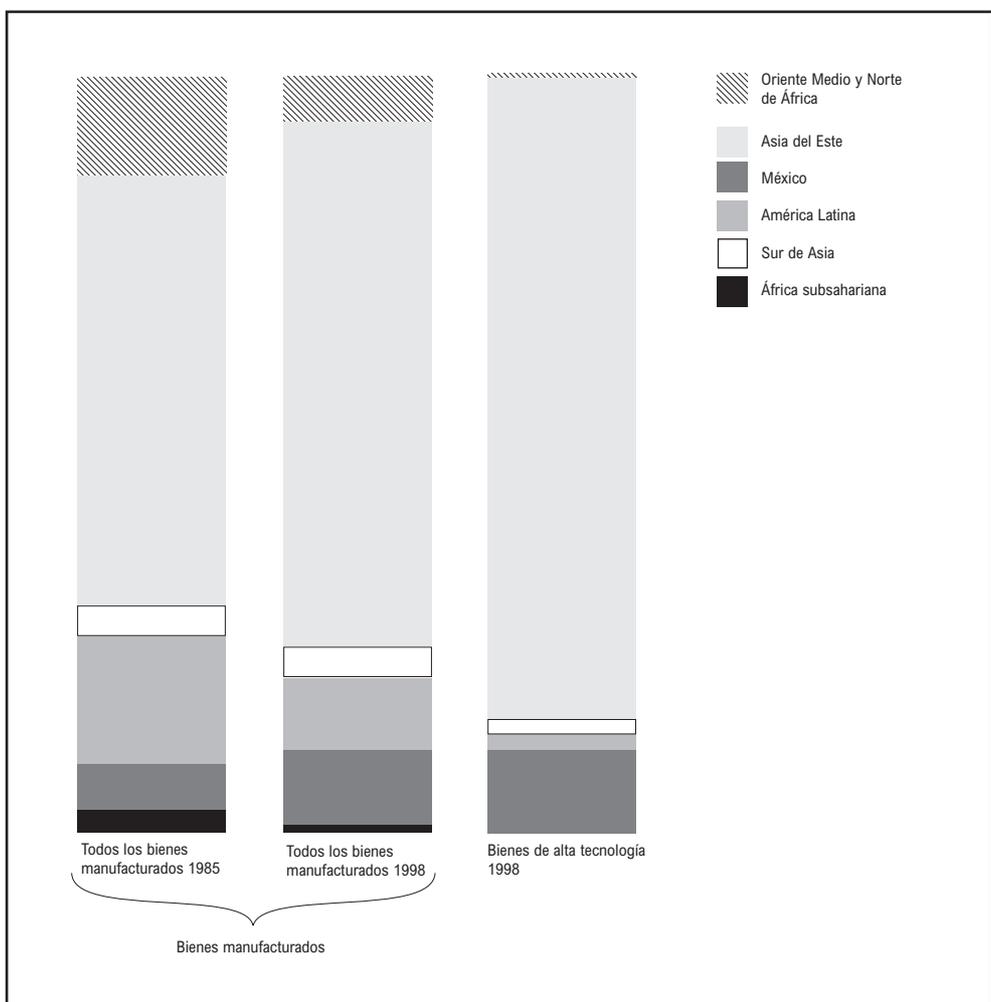
**Gráfico 3.5a**  
Cuotas de mercado de los principales exportadores de productos manufacturados del mundo en desarrollo: Principales cinco y diez exportadores de 1998.

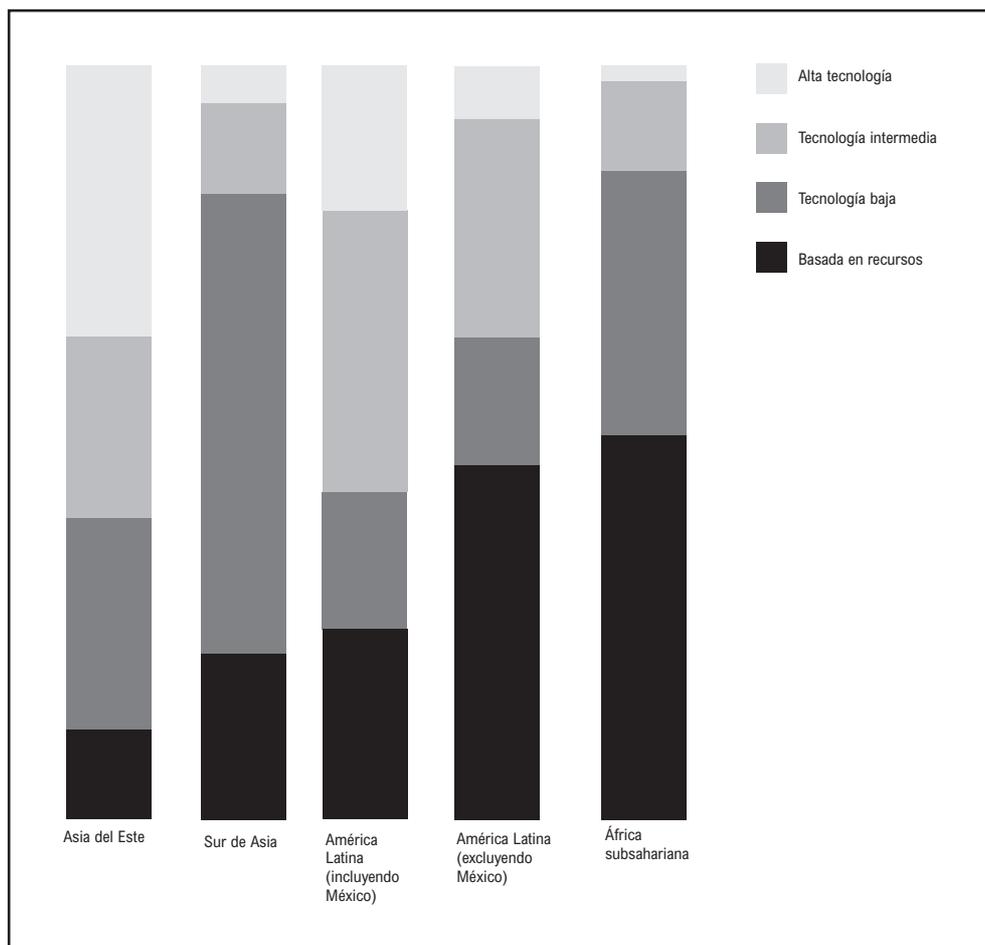
Fuente: Lall 2001e



**Gráfico 3.5b**  
Cuotas de mercado de exportaciones de manufacturas por regiones de países en desarrollo (1985 y 1998).

Fuente: Lall 2001e





**Gráfico 3.5c**  
Clasificación de las exportaciones de manufacturas por categoría tecnológica (1998)

Fuente: Lall 2001e

imagen de la región como un participante dinámico y de éxito en la economía globalizada. Si excluimos a México de la ecuación, la cuota latinoamericana en la exportación de manufacturas de los países en desarrollo está disminuyendo.

La concentración regional coincide con la nacional. En cada área de la actividad exportadora de bienes industriales, cinco países en desarrollo –China, Corea, Taiwán, México y Singapur– representan casi dos terceras partes del valor de todas las exportaciones industriales del mundo en desarrollo. La concentración nacional es igualmente relevante en los sectores de tecnología alta e intermedia. En ambos casos, diez países representan más del 80 por ciento del total de las exportaciones. Ningún país africano aparece entre los diez primeros, o cercano siquiera a ellos. En el sur de Asia, sólo aparece la India, principalmente en virtud del rápido crecimiento de su industria de ordenadores y de aplicaciones informáticas. Exceptuando Asia del este, las estructuras de exportación se basan en la mano de obra y en los bienes de baja tecnología (gráfico 3.5c).

El cuadro que surge es aleccionador para los defensores entusiastas de la globalización. Sugiere que el enorme incremento del comercio intraempresarial e intraproducto, que está produciendo a su vez un crecimiento en las exportaciones, se concentra en un pequeño grupo de países. La vasta mayoría de ellos siguen excluidos de los focos de crecimiento en los mercados mundiales, favoreciendo el aumento de las desigualdades, no sólo entre el mundo en desarrollo y el desarrollado, sino también dentro del propio mundo en desarrollo.

## Materias primas y agricultura

La expansión del comercio bajo la globalización puede tener un símbolo en la industria de la microelectrónica, pero muchos países en desarrollo siguen participando aún en la economía global en base a relaciones comerciales establecidas durante el período colonial. En la eco-

nomía mundial de hoy, la dependencia de las materias primas ofrece un camino casi automático hacia una disminución de la cuota en las exportaciones e ingresos mundiales, con todas las implicaciones que ello conlleva para los estándares de vida.

La dependencia de las materias primas es más fuerte en el África subsahariana y entre los 49 Países Menos Adelantados (PMA). En el África subsahariana, las materias primas representan alrededor de la mitad de las exportaciones de mercancías. Muchos dependen únicamente de unas pocas materias primas agrarias (como el café, el cacao, el té y el aceite de palma) y minerales. De hecho, más de la mitad de los ingresos por exportaciones de más de 50 países en desarrollo dependen sólo de tres o incluso menos materias primas (International Task Force on Commodity Risk Management, 1999). La cuota del comercio mundial de los PMA se ha reducido hasta quedarse en el 0,5 por ciento, menos de una cuarta parte del nivel que tenía en la segunda mitad de los ochenta.

Aunque los países de bajos ingresos tienen el nivel más alto de dependencia de las materias primas, un gran grupo de países de ingresos medios –y millones de productores de estos países– se ven afectados de manera semejante (Page y Hewitt, 2001). Por ejemplo, contrariamente a la reputación que ha adquirido América Latina como exportador de bienes industriales, la cuota de materias primas en sus ingresos por exportaciones creció durante la década de los noventa. En el este de Asia, las materias primas siguen desempeñando un papel central en las estructuras comerciales de exportadores de tecnología de alto crecimiento como Indonesia, Malasia y Filipinas (UNCTAD, 1999a).

Aunque hay variaciones importantes en los mercados de materias primas, la mayoría comparten cuatro tendencias adversas, que no presagian nada bueno para los países que intentan alcanzar una mayor cuota en el comercio mundial.

- **Un lento crecimiento del mercado.** Durante las tres últimas décadas, los índices de crecimiento de las exportaciones de productos primarios se han quedado muy por detrás de los de los bienes industriales. Desde 1985, la cuota de materias primas en el comercio mundial ha disminuido a un 11 por ciento. Dentro del sector de las materias primas, el comercio agrario se ha reducido espectacularmente como parte del comercio mundial. En la década de los noventa, creció menos de un 2 por ciento al año, es decir, una cuarta parte del índice de crecimiento de los bienes industriales. La cuota de alimentos y agricultura en el total del comercio de mercancías ha caído de un 17 por ciento a un 10 por ciento entre 1980 y 1997 (OCDE, 2000).
- **Tendencias bajistas de los precios.** Según las Naciones Unidas, las relaciones de intercambio (el precio de las exportaciones comparado con el precio de las importaciones) para las exportaciones de materias primas de África fueron una quinta parte más bajas a finales de los noventa que a principios de los setenta. Un cálculo sugiere que las pérdidas equivalen en términos financieros a la mitad de los flujos de ayuda que recibe el continente. Sin el deterioro de las relaciones de intercambio desde 1970, la cuota de África en los mercados mundiales de exportaciones habría sido el doble que la que es hoy (Naciones Unidas, 2001a).
- **Bajo valor añadido.** Muchas materias primas son exportadas sin procesamiento. Dado que es precisamente con el procesamiento y el marketing como se añade valor en la cadena de abastecimiento, sólo una pequeña (y decreciente) parte del valor final se queda en el país exportador (capítulo 6).
- **La competencia del mercado.** Los exportadores de materias primas y de productos agrarios se enfrentan a fuertes presiones por parte de los exportadores subsidiados de los países industrializados. Los mercados para productos como el azúcar, los cereales, la carne, la leche y algunos aceites comestibles están dominados por los países ricos, que subsidian a sus propios agricultores con hasta mil millones de dólares diarios<sup>3</sup> (capítulo 4). Los países en desarrollo representan sólo una tercera parte de las exportaciones agrarias mundiales, es decir, lo mismo que en 1970 (OCDE, 2000).

Como se demostrará en el capítulo 6, las posibilidades de una recuperación sostenida en los mercados globales de materias primas son pequeñas o casi nulas. Para los países más pobres sin duda existen escasas posibilidades de revertir la tendencia a largo plazo hacia la disminución de su cuota en el mercado mundial. Es, por tanto, necesaria una rápida diversificación de las materias primas, junto con medidas internacionales para alcanzar unos precios estables y remunerativos.

## **Bienes industriales intensivos en mano de obra: una pendiente resbaladiza**

Las exportaciones industriales intensivas en mano de obra ofrecen un doble beneficio en potencia para la lucha contra la pobreza. A corto plazo, crean empleo para los grupos de bajos ingresos en general, y para las mujeres, en particular. A largo plazo, proporcionan una base para el desarrollo industrial, permitiendo a los países adquirir la cualificación y los conocimientos necesarios para iniciarse en áreas de producción más dinámicas y con un valor añadido más alto. Desgraciadamente, la actividad exportadora intensiva en mano de obra puede también dejar a los países atrapados en los segmenos de baja cualificación y baja remuneración de la economía global.

Los bienes de tecnología intermedia intensiva en mano de obra representan más de una cuarta parte de las exportaciones de los países en desarrollo, en las que los textiles y la confección representan más de la mitad del total. Muchos países del sur de Asia, el Caribe y América Latina se han integrado rápidamente en la economía global gracias a estas exportaciones. Durante el período 1990-1999, el incremento de las exportaciones de confección trajo como resultado que la proporción de exportaciones sobre PIB en Camboya se multiplicara por seis (hasta alcanzar un tercio de la riqueza nacional); en Bangladesh, la misma proporción se duplicó. Como paso intermedio en el camino hacia exportaciones con mayor valor agregado tecnológico, los bienes intensivos en mano de obra pueden sentar las bases de una estrategia exportadora de éxito. Ahora, como fin en sí mismo, sólo ofrecen una cuota decreciente en los mercados mundiales y enormes presiones salariales.

Los exportadores de bienes industriales intensivos en mano de obra se enfrentan a presiones similares a las que reciben los exportadores de materias primas, si bien de forma menos intensa. El crecimiento de las exportaciones en bienes de baja tecnología es más lento que el de las de los productos de alta tecnología. Las tasas de crecimiento alcanzaron un promedio del 10 por ciento y del 13 por ciento, respectivamente, durante el período 1985-1998 (Lall, 2000e). Al mismo tiempo, las relaciones de intercambio de los textiles y la confección, que representan más de la mitad de las exportaciones de baja tecnología, están bajando a alrededor de un 2 por ciento al año (Maizels, 2000a). Al igual que los productores de materias primas, los exportadores de bienes intensivos en mano de obra tienen que acelerar su producción sólo para conservar su posición en el mercado, incrementando el volumen de sus exportaciones a fin de generar la misma cantidad de divisas. Los precios del mercado mundial a su vez ejercen una presión bajista sobre los salarios, con consecuencias adversas para la lucha contra la pobreza.

La inversión extranjera ha desempeñado un papel importante en el crecimiento de las exportaciones. Esa inversión se ha visto atraída por la mano de obra barata y el acceso preferencial (o la proximidad) a los grandes mercados. Se han obtenido importantes ganancias en términos de generación de empleo e ingresos por exportaciones. Sin embargo, la actividad exportadora generada por la inversión extranjera tiene en su mayor parte la característica de crear vínculos débiles con las empresas nacionales. En muchos casos, fábricas completas han sido transplantadas a la economía receptora, donde operan como enclaves. La maquinaria, las materias primas y otros productos son importados casi en su totalidad, y la fábrica exportadora opera como lugar de ensamblaje. La adición de valor local en estas condiciones es mínima.

Las tensiones entre el «éxito» exportador a corto plazo y las posibilidades de desarrollo a largo plazo son muy evidentes en las zonas francas o *maquiladoras* de América Central.

Cuadro 3.1

## ¿Éxito de las exportaciones en Bangladesh?

A finales de la década de los setenta, Bangladesh era un exportador prototipo de materias primas, con un limitado índice de crecimiento en las exportaciones. Hoy, después de una década de rápido crecimiento en la exportación de bienes industriales, el país es presentado por el Banco Mundial y otras instituciones como un 'globalizador' modelo. Esta valoración está, en el mejor de los casos, sólo parcialmente justificada. Las exportaciones de textiles y confección han transformado a Bangladesh durante la pasada década. A finales de los setenta, el sector acumulaba un millón de dólares en ganancias por exportaciones. Ahora genera 4.200 millones de dólares, que equivalen a unas tres cuartas partes del total de ganancias del país por exportaciones. Las 2.800 fábricas que operan en el sector proporcionan alrededor de 1,7 millones de empleos, principalmente a las mujeres.

Pero detrás de la fachada de una economía dinámica basada en las exportaciones se ocultan serios problemas. Una de sus grandes debilidades reside en la escasa vinculación entre los exportadores textiles y la industria local de tejidos. De los 2.400 millones de metros de tela utilizados cada año por las fábricas de las zonas francas, sólo un 4 por ciento son suministrados por la industria local. El valor añadido local está entre una cuarta y una tercera parte del total de las ganancias en concepto de exportaciones, y la diversificación es muy limitada.

Independientemente de la atracción que ejerce Bangladesh como centro exportador, lo que ha atraído a los inversores extranjeros han sido los bajos salarios. El promedio de los salarios en Bangladesh está entre 1 y 1,50 dólares diarios, menos de la mitad que en la India. A efectos prácticos, las ZPE son utilizadas como plataformas de ensamblaje de bajo coste. Se ha realizado poca inversión para incrementar la capacidad tecnológica. Como resultado, el sector de la confección en Bangladesh abastece al segmento de menor calidad del mercado internacional, donde la competencia de precios es más intensa y donde el valor añadido es más escaso.

El hecho de que las exportaciones no se hayan diversificado ni hayan mejorado su calidad ha dejado al país expuesto a una seria amenaza. A diferencia de la mayoría de los exportadores, Bangladesh puede salir perdiendo con la liberalización de los mercados de importaciones en los países industrializados. Esto se debe a que el Acuerdo Multifibras (AMF) impone cuotas sobre los proveedores potencialmente más competitivos como la India y China. La combinación de estas cuotas con la mano de obra barata de Bangladesh ha hecho del país un lugar atractivo para los inversores. Cuando Europa y los Estados Unidos eliminen estas cuotas –bajo un acuerdo de la OMC para la eliminación progresiva del AMF hacia 2005– Bangladesh podría perder mercados e inversores extranjeros.

El gobierno y los países donantes se han movido con bastante lentitud para abordar este problema. Se ha calculado que se necesitan 1.500 millones de dólares para instalar las unidades de hilado, tejidos y géneros de punto que podrían facilitar unos vínculos más fuertes con los proveedores locales. Sin embargo, el gobierno no ha proporcionado incentivos serios en esta área, adoptando en su lugar –y con el apoyo de los donantes y el Banco Mundial / FMI– la máxima «déjeselo al mercado».

Fuentes: Bhattacharya y Rhaman, 2000; Mainuddin, 2000

Desde sus modestos inicios a principios de los noventa, estas zonas han emergido como focos de integración en los mercados globales y como centros económicos para el crecimiento de las exportaciones. Pero dicho crecimiento se ha integrado en estrategias efectivas para el desarrollo económico.

El caso de Honduras ilustra el problema. De acuerdo al indicador de integración global preferido por el Banco Mundial, éste es un país que ofrece una historia exitosa en la exportación. Las exportaciones representan ahora el 42 por ciento del PIB, situando a Honduras en la primera división de la tabla de la liga de la globalización. La industria maquiladora ha

encabezado el crecimiento de las exportaciones. Ahora representa más de una cuarta parte del total del empleo y un 90 por ciento de las exportaciones industriales. Sin embargo, la contribución del sector exportador al desarrollo nacional es débil. El valor añadido nacional representa sólo una cuarta parte del valor total de las exportaciones, privando al país de una importante fuente de divisas (Agosin, 2000, Gitli, 1997).

Esto es muy típico de los patrones para las exportaciones de maquila, dentro y fuera de la región, ya que el crecimiento en las exportaciones está débilmente integrado en la economía nacional. Las exportaciones de maquila de América Central consisten básicamente en piezas cosidas o ensambladas a partir de componentes importados por empresas transnacionales (ETN) de Taiwán, Hong Kong y Corea del Sur. Contribuyen al desarrollo del país principalmente como una fuente de empleo para las mujeres y de ganancias en moneda extranjera, más que como una plataforma para la entrada en áreas más dinámicas del comercio mundial.

El modelo centroamericano es más la norma que la excepción. Gran parte del mundo en desarrollo está sufriendo un aumento tanto de las inversiones como de las exportaciones de baja calidad en industrias intensivas en mano de obra. En el sur de Asia, Bangladesh es constantemente citada por el Banco Mundial y el FMI como una historia de éxito alcanzado gracias a las exportaciones. También aquí la evidencia es sólo superficialmente cautivadora. Las exportaciones de confecciones han crecido más del doble del índice del PIB durante los últimos 15 años, generando unos 4.200 millones de dólares a finales de los noventa. Sin embargo, como en el caso de las maquilas, los vínculos con el resto de la economía son débiles (cuadro 3.1). En consecuencia, la adición de valor local ha sido a causa de ello bastante baja, ascendiendo a sólo un 25-30 por ciento del valor de sus exportaciones (Bhattacharya y Arman, 2000a). Los inversores extranjeros obtienen casi todos sus productos en el exterior, limitando de esta manera la transmisión del crecimiento de las exportaciones a través de los mercados locales de empleo.

La producción de bajo valor añadido ha ido asociada con una diversificación limitada de los productos. Muchos grandes exportadores de confecciones no han podido ampliar su base exportadora ni extender su producción hacia áreas más dinámicas del comercio internacional. Este grupo incluye a Bangladesh, Sri Lanka, Pakistán, Camboya y gran parte del Caribe, así como a países de Oriente Medio y del norte de África (Lall, 2000a, Mortimore, 1999). Los países de este grupo tienen pocas posibilidades en el futuro, a menos que amplíen su base exportadora. Las confecciones ofrecen pocas oportunidades para la mejora tecnológica y para la transición hacia áreas más remunerativas del comercio internacional, a menos que los gobiernos introduzcan políticas activas de desarrollo industrial.

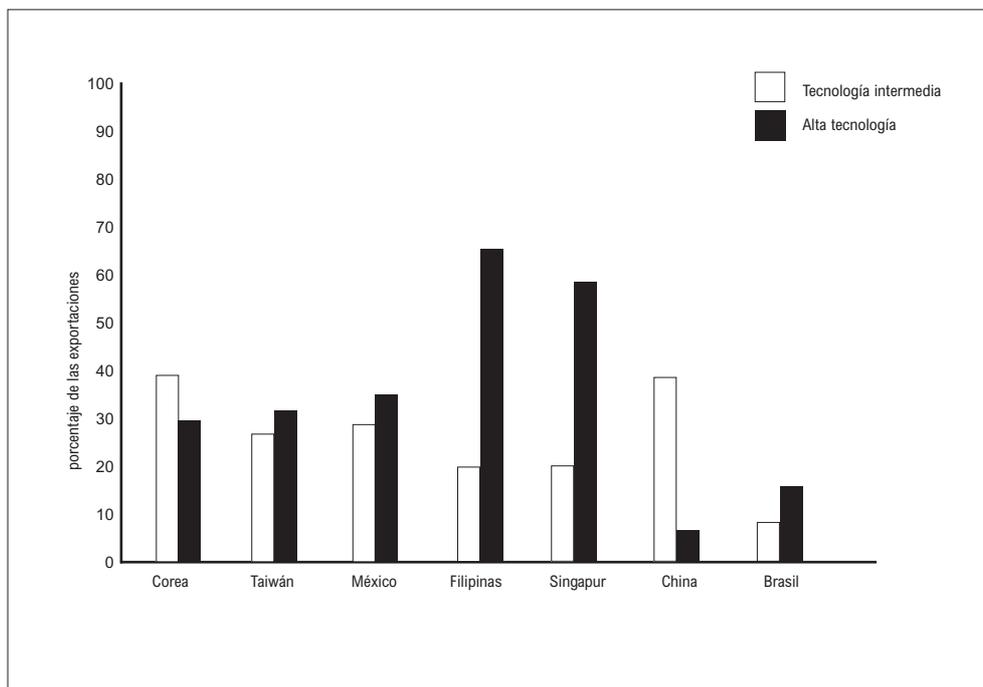
## Los guetos de alta tecnología y escaso valor

Las exportaciones de alta tecnología, como la electrónica, y las de tecnología intermedia, como los coches y los productos de ingeniería, son de un especial interés para los países en desarrollo que intentan integrarse en los mercados globales. Éstas son las áreas de mayor crecimiento del comercio internacional, y las áreas que aportan un valor añadido más alto. También ofrecen las posibilidades de desarrollo más beneficioso a largo plazo, a causa de su capacidad para generar aprendizaje tecnológico, vínculos con otros sectores industriales y asociaciones con la inversión extranjera directa. Sin embargo, la producción de bienes industriales de alta tecnología no conducirá automáticamente a un desarrollo a largo plazo. Al igual que ocurre con los productos industriales intensivos en mano de obra, muchos países están entrando en los mercados globales gracias a las zonas de ensamblaje para bienes importados, captando sólo una parte limitada del valor de las exportaciones y generando únicamente vínculos débiles con el resto de sus economías.

El peso relativo de los productos de tecnología alta e intermedia en el valor total de las exportaciones constituye por sí solo una referencia insuficiente para evaluar la calidad de éstas. Sobre la base de dicha información, países como México están teniendo resultados al mismo nivel que Corea y Taiwán, mientras que Filipinas y Malasia están obteniendo resultados comparables a los de Singapur (gráfico 3.6). Semejante cuadro es una distorsión de la realidad.

**Gráfico 3.6**  
 Porcentaje de los productos de tecnología intermedia y alta respecto de las exportaciones de manufacturas (1998) en determinados países

Fuente: Lall 2001e



México ejemplifica el patrón del crecimiento de las exportaciones de alta tecnología y baja calidad surgido al amparo de la globalización. Muchos analistas presentan a México como un modelo que puede alcanzarse a través del comercio y la inversión. Las exportaciones han crecido de forma notable, con un promedio de más del 14 por ciento anual. La cuota de exportaciones sobre PIB se ha incrementado desde un quinto, a una tercera parte durante el mismo período. Según todas las medidas convencionales, México encabeza ahora la liga de campeones de las economías globalizadoras. Es el segundo exportador de bienes industriales de tecnología intermedia del mundo, después de Corea y delante de Taiwán, y el sexto exportador mundial de productos de alta tecnología.

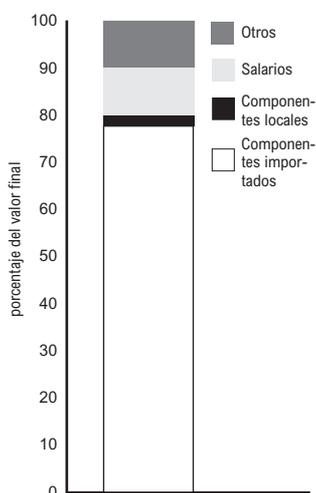
Sin embargo, considerando otros indicadores de desarrollo a largo plazo, México estaría en las profundidades de las ligas más pequeñas. El crecimiento de las exportaciones se ha producido gracias a la reubicación de la inversión empresarial y al simple ensamblaje de los componentes importados, con un mínimo valor añadido local. Ha proporcionado empleo mal remunerado a gran escala, pero no ha ofrecido una plataforma para un crecimiento acelerado y para la lucha contra la pobreza.

La industria del automóvil ha sido el área de algunos de los más dinámicos crecimientos de exportaciones mexicanas. Las exportaciones se multiplicaron por cinco, hasta llegar a 21.000 millones de dólares, sólo entre 1990 y 1997; México es ahora el principal proveedor de motores y de automóviles utilitarios a los Estados Unidos. El catalizador de este boom exportador ha sido el traslado a la zona maquiladora de México de las fábricas Ford, General Motors y Chrysler. Por ejemplo, Ford ha invertido más de 3.000 millones de dólares en la producción de sofisticados motores y en la construcción de plantas de ensamblaje de coches para el mercado norteamericano (Mortimore, 1998a). El comercio intraempresarial ha encabezado el crecimiento de las exportaciones en México. A priori, esta estrategia de desarrollo económico no tiene porqué ser perjudicial. La inversión de las ETN puede actuar como un importante conducto para la transferencia de conocimientos y tecnología. También puede proporcionarles a los países un acceso a los grandes mercados corporativos, como ha ocurrido claramente en el caso de México. Pero la calidad del crecimiento de las exportaciones viene determinada por la extensión de los vínculos dinámicos en el contexto de la industria local. Considerando este aspecto, México falla estrepitosamente.

A efectos prácticos, las fábricas maquilas son zonas de ensamblaje de componentes fabricados en los Estados Unidos. Los vínculos con la economía nacional son excepcionalmente

**Gráfico 3.7a**  
 Exportaciones de las maquilas mexicanas: composición del valor final

Fuente: Buitelaar y Pérez 2000



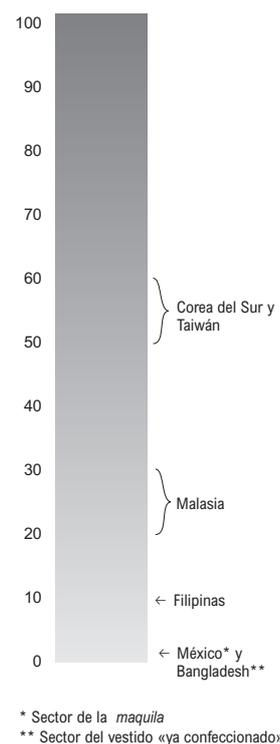
débiles. El valor añadido es muy bajo y constituye menos de un 20 por ciento de la producción general. Los resultados locales son casi nulos, representando alrededor de un 2 por ciento del valor total (gráfico 3.7a). La industria exportadora, que vive un boom, genera poca demanda en la industria local y, por consiguiente, poco empleo e inversión fuera de las zonas maquiladoras (Buitelaar y Pérez, 2000). Así, mientras estas zonas representan casi la mitad del total del empleo, generan sólo alrededor de una décima parte del valor añadido en el sector industrial mexicano.

Las comparaciones con períodos anteriores de desarrollo económico en el este de Asia son elocuentes. Las zonas francas nunca constituyeron en sí mismas una estrategia, pero cuando fueron empleadas para captar inversiones, produjeron resultados muy diferentes. Por ejemplo, cuando Corea abrió la zona franca de Masan a principios de los setenta, los resultados locales representaban un 3 por ciento del valor añadido en la producción. Al cabo de una década, esa parte se ha elevado hasta casi un 50 por ciento, lo que equivale a 25 veces el nivel del valor añadido en las maquilas mexicanas hoy en día (Lall, 1999). En la actualidad, las diferencias siguen siendo patentes. Algunos países, como México, ocupan las últimas posiciones de la clasificación de valor añadido (gráfico 3.7b). En general, América Latina no ha sido capaz de mejorar la calidad de su crecimiento exportador, dejando a la región muy por detrás de Asia del este en términos de actividad con valor añadido (gráfico 3.7c).

Este hecho no niega los beneficios de las exportaciones maquiladoras. Estas proporcionan más de un millón de empleos al año y unos 10.000 millones de dólares, incluso después de restar el coste de las importaciones. El problema es que las maquilas atrapan a México en un segmento del comercio mundial caracterizado por la baja productividad y por los inevitables bajos salarios (ver explicación más adelante). El éxito de las exportaciones de México no se ha logrado en base a un incremento de la capacidad tecnológica, sino gracias a la proximidad del mercado de Estados Unidos y a su mano de obra barata, lo que hace al país altamente vulnerable frente a la competencia extranjera. China representa una gran amenaza debido al coste inferior de sus salarios –que suponen, en promedio, una quinta parte del de los mexicanos– y a su reciente entrada en la OMC. A finales de los noventa, los crecientes costes de la mano de obra provocaron que varias ETN estadounidenses –incluyendo la empresa Firestone Tyre– trasladaran sus operaciones de ensamblaje a China. El hecho de no desarrollar los conocimientos y la tecnología a escala nacional forzaría a México a competir en base a los bajos salarios y a afrontar las consecuencias en términos de un desempleo mayor. Ambos resultados podrían tener consecuencias adversas para la gente pobre.

Las comparaciones entre México y Corea, basadas en datos simples sobre exportaciones, resultan muy engañosas. Lo mismo ocurre en el caso de Filipinas, uno de los exportadores de microelectrónica de mayor crecimiento del mundo. Los productos electrónicos ahora representan más de cuatro quintas partes de las exportaciones y han crecido a más de un 10 por ciento por año. La proporción exportaciones / PIB se ha duplicado, hasta más de la mitad del último. Sin embargo, el boom exportador se ha basado totalmente en el ensamblaje de semiconductores (Lall, 2001b). Filipinas se ha integrado en los sistemas comerciales intraempresariales de las ETN japonesas a través de la inversión extranjera. Gran parte de esa inversión ha implicado el traslado de empresas japonesas desde Malasia, que se enfrenta a problemas similares a los de México.

Los países que intentan atraer la inversión extranjera y generar un crecimiento de las exportaciones sólo basado en una mano de obra de bajo coste afrontan un dilema. A fin de mantener en el tiempo los incrementos en los salarios reales, la productividad tiene que elevarse. Si no, existe un impulso inmediato hacia la «fuga de inversiones». La movilidad de nuevas tecnologías, la competencia por atraer la inversión y la volatilidad del capital hacen cada vez más fácil para las ETN responder a las alzas en los salarios con la búsqueda de zonas alternativas de producción. El problema estriba en que con la creación de vínculos limitados con las empresas locales, la inversión de baja calidad puede desarrollarse en paralelo con otros factores, como una inversión inadecuada en la educación, que hacen difícil incrementar la productividad.

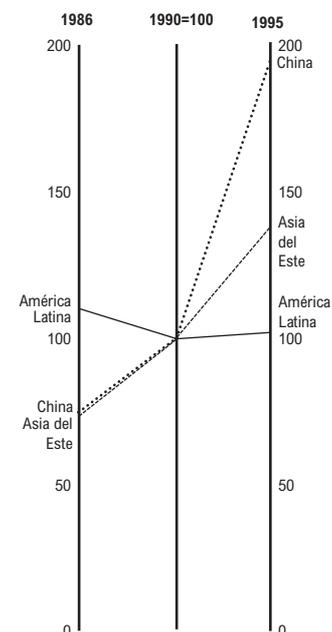


**Gráfico 3.7b**  
Rangos estimados de valor añadido\*\*\* de inputs locales en la producción para la exportación

Fuente: Base de datos de UNIDO

**Gráfico 3.7c**  
Valor añadido\*\*\* per cápita en las manufacturas: América Latina y Asia del Este (1990=100)

Fuente: Base de datos de UNIDO



\*\*\*Nota: el «valor añadido» hace referencia a la diferencia entre el beneficio total y el coste del aprovisionamiento en forma de materiales, servicios y componentes. De esta forma se mide el valor que se ha añadido a esos materiales durante el proceso de producción.

Entre los grandes exportadores de productos de alta tecnología, Corea y Taiwán tienen con mucho el más alto contenido local en sus exportaciones. Sus empresas nacionales realizan gran parte de la producción y proporcionan servicios de diseño, ingeniería y otros productos, así como servicios de investigación y desarrollo. Al igual que en Malasia y Filipinas, las exportaciones de Singapur están controladas por las ETN. La diferencia en este caso radica en que en Singapur las ETN compran una gran proporción de sus productos en el mercado local. El crecimiento de las exportaciones ha favorecido la aparición de grandes empresas en áreas que van desde los componentes electrónicos hasta las herramientas de precisión, la electrólisis y los plásticos industriales. Quizás no sea posible transferir inmediatamente a otros países las distintas políticas llevadas a cabo por la primera generación de países industrializados del este de Asia, pero la necesidad de elaborar estrategias para ascender la escala tecnológica sigue siendo un imperativo para alcanzar una integración exitosa en los mercados globales (Lall, 1998).

## Los pobres y el comercio: ¿quiénes son los perdedores?

Las teorías oficiales sobre el comercio parecen ofrecer buenas noticias para los pobres. Dado que generalmente en los países en desarrollo hay abundancia de mano de obra no cualificada en relación con otros factores de producción (como el capital) y con los países industrializados, se presume que el libre comercio incrementará la demanda global de aquellas exportaciones representadas por los productos del trabajo no cualificado, incrementando de esta manera el empleo y los ingresos, y reduciendo de paso la pobreza (Wood, 1994; Ben-David et al, 2000). Desgraciadamente, las predicciones teóricas han demostrado ser una mala guía para alcanzar resultados reales. La realidad ha sido bastante menos estimulante. La integración a través del comercio está creando oportunidades, pero éstas están abiertas para aquellos que tienen acceso a los medios productivos, que cuentan con infraestructura y educación. En el sector industrial, la demanda de productos de la mano de obra cualificada parece estar incrementándose bastante más rápidamente que la de productos de mano de obra no cualificada.

La pobreza es una barrera poderosa para la participación en los mercados. Debido a que los pobres en el medio rural ni tienen acceso a la tierra o a créditos, ni cuentan con la información necesaria sobre los mercados; y a causa de que con frecuencia tienen que pagar altos costes de transporte, no están bien preparados para competir. Al igual que los pobres del medio urbano, los del medio rural se enfrentan a fuertes desventajas respecto al acceso a la educación, uno de los requisitos fundamentales para adquirir los conocimientos necesarios para sacar partido de las oportunidades que ofrece el mercado. Las mujeres afrontan problemas especialmente serios. En lo que a género se refiere, los mercados no son neutrales (Elson, 1999). Las mujeres se enfrentan a altos niveles de discriminación salarial en el sector industrial, y a la realización de trabajos que disminuyen su calidad de vida. En el sector rural, las trabajadoras habitualmente afrontan barreras en su acceso al mercado y suelen tener un control muy estrecho sobre sus ingresos. Las desigualdades vinculadas a las diferencias de sexo en el hogar están relacionadas con desigualdades más amplias del mercado que determinan la distribución de los beneficios del comercio.

Las pruebas obtenidas en muchos países sugieren que la expansión del comercio a menudo ha tenido como consecuencia la marginación de los pobres o la intensificación de sistemas de producción explotadores y perjudiciales para el medio ambiente, y que constituyen un desafío para las aspiraciones humanas de desarrollo. Si no se vincula la integración en los mercados globales con una estrategia para la redistribución de aquellos activos que impulsan una mayor igualdad, los pobres quedarán en una posición cada vez más marginada, incluso en aquellos países que alcancen niveles más altos de crecimiento económico.

## El sector industrial: bajos salarios, escasos derechos laborales y vulnerabilidad

La globalización ha estado asociada con dos importantes tendencias presentes en gran parte del mundo en desarrollo. Tanto las exportaciones de bienes industriales como la participación de las mujeres en el mercado laboral se han incrementado de manera espectacular. Las mujeres ahora representan alrededor de una tercera parte de la masa laboral industrial en los países en desarrollo, con una alta concentración en los sectores intensivos en mano de obra como los de confección, calzado y ensamblaje microelectrónico. En muchos países, la relación entre el crecimiento de las exportaciones y la lucha contra la pobreza sigue confundiendo a los teóricos del comercio.

### Salarios

Los salarios constituyen el canal más directo entre el crecimiento de las exportaciones y los ingresos domésticos. Las teorías sobre el comercio predicen que, a través del incremento de la demanda de mano de obra, el crecimiento de las exportaciones incrementará a su vez los ingresos de aquellas familias cuyos miembros trabajen en los sectores exportadores. En algunos casos, esto ha ocurrido. En algunas partes de Asia del este, el rápido crecimiento de las exportaciones ha ido asociado a la elevación de los salarios reales. Pero éste no es el panorama general. En América Latina, el crecimiento de las exportaciones alcanzó un 5 por ciento anual durante la década de los noventa, pero con un reducido impacto sobre los salarios de los trabajadores urbanos pobres. La cifra de los que viven por debajo del umbral de la pobreza se incrementó durante el mismo período.

Otra razón de la frágil asociación entre crecimiento económico y lucha contra la pobreza consiste en que el crecimiento ha estado débilmente vinculado a la creación de empleo y a la subida de los salarios. Los salarios mínimos reales eran menores en 1999 que en 1980 en 13 de 18 países (CEPAL, 2000a). Una de las aparentes anomalías del crecimiento económico en América Latina durante la pasada década ha sido la escasa vinculación de éste con el empleo y los salarios. En países como Brasil y Perú, los salarios reales han descendido incluso durante períodos de crecimiento (Dancourt, 1999; CEPAL, 2001). Mientras tanto, el desempleo urbano a finales de los noventa era el doble que a principios de la década y afectaba a otros 10 millones de personas (CEPAL, 2001). El desempleo se incrementó en un gran número de países que se estaban integrando en los mercados globales a un ritmo veloz, incluyendo a Brasil, Colombia y Perú.

Los salarios en muchas industrias exportadoras de rápido crecimiento son bajos no sólo según los estándares internacionales, sino también en relación con los niveles nacionales de pobreza. En Bangladesh, las trabajadoras en la industria de la confección ganan alrededor de 1,50 dólares al día, un salario que está marginalmente por encima del umbral de pobreza. Algunas investigaciones realizadas en Honduras y República Dominicana sugieren que los salarios de los trabajadores de las industrias exportadoras son con frecuencia insuficientes para mantener niveles alimenticios razonables. Aunque los salarios en las industrias exportadoras pueden parecer atractivos, no ofrecen una salida automática de la pobreza.

¿Por qué la integración en el sistema comercial global no ha conducido a incrementos en los salarios reales en muchos países? Parece que al menos cuatro factores han sido importantes.

- **El factor conocimiento en los productos para la exportación.** La suposición de que la mano de obra no cualificada se beneficiaría automáticamente del crecimiento de las exportaciones es inexacta. En muchos países, el crecimiento de las exportaciones ha estado liderado por sectores que demandan mano de obra cualificada. El boom de las exportaciones de aplicaciones informáticas en la India, que generó más de 180.000 puestos de trabajo, en su mayoría para graduados de institutos técnicos, constituye un ejemplo excepcional. Las poblaciones rurales, con un alto analfabetismo y que representan alrededor de dos terceras partes de la pobreza en la India no son –obviamente– beneficiarios de este incremento. En América Latina, muchas de las industrias expor-

tadoras del sector industrial que experimentaron un crecimiento, han incrementado también su demanda de mano de obra, pero prefiriendo la cualificada a la no cualificada. La brecha existente entre el sueldo de los trabajadores con educación superior y el que reciben los trabajadores no cualificados se incrementó entre un 18 y un 25 por ciento durante la década de los noventa, exacerbando las desigualdades en los ingresos y reduciendo la participación de los pobres en el crecimiento económico (Morley, 2000; Behrman, 2000; CEPAL, 2000b). Incluso las industrias de ensamblaje más básicas pueden dejar de crear empleo para los grupos de más bajos ingresos. La industria de la confección en Bangladesh ha creado más empleos para las mujeres con un promedio de cuatro a cinco años de educación que para las analfabetas, lo cual puede explicar la débil correlación existente entre el crecimiento de las exportaciones y la lucha contra la pobreza en el país.

- **La composición del mercado laboral.** La pobreza masiva, el desempleo a gran escala, la erosión de los derechos sindicales básicos y el desmantelamiento de la protección salarial generan una gran oferta de mano de obra, forzada a trabajar por salarios que están por debajo de niveles anteriormente considerados como un mínimo aceptable. La feminización de los mercados laborales ha constituido un referente importante para explicar las tendencias en los niveles salariales. La oferta de mano de obra se ha incrementado con la incorporación de las mujeres al mercado laboral, con salarios más bajos que sus colegas masculinos. En una serie de países, la participación de las mujeres ha ido acompañada de una reducción de las diferencias salariales, aunque éste no sea el caso habitual. Por otra parte, incluso allí donde se están reduciendo, estas brechas siguen siendo grandes. En algunas zonas francas, los sueldos de las mujeres son un 20-30 por ciento más bajos que los de los hombres que trabajan en la misma industria (Horton, 1999; Standing, 1999). En general, las mujeres ganan sólo alrededor de unas tres cuartas partes del salario medio masculino en el sector industrial. Una investigación del Banco Mundial sugiere que menos de una quinta parte de esta diferencia puede ser explicada por niveles de educación, apuntando hacia un alto grado de discriminación sexual (Banco Mundial, 2000d). El hecho de que las mujeres, como la mayoría de los que se incorporan al mercado de trabajo, reciban sueldos más bajos, tiende a reducir el promedio de los salarios. El debilitamiento generalizado de los derechos de negociación colectiva ha tenido efectos similares.
- **La composición de la producción.** Como se muestra anteriormente en este capítulo, el crecimiento de las exportaciones en los países en desarrollo está altamente concentrado en la producción intensiva en mano de obra y en el simple ensamblaje de bienes de alta tecnología. Las actividades de bajo valor añadido y las tecnologías simples empleadas en la producción tienen como resultado una baja remuneración para los trabajadores. Las consideraciones sobre la productividad explican parcialmente por qué el promedio de los salarios en la industria maquila mexicana son una tercera parte más bajos que los del resto del sector industrial (Buitelaar y Pérez, 2000). Los países que se integran en los mercados globales gracias a las exportaciones de bajo valor añadido se enfrentan a una presión bajista sobre los salarios. Éstos no sólo son altamente competitivos, sino que la deslocalización de la producción hace posible que las ETN respondan a la demanda de salarios más altos con un traslado de sus plantas.
- **La composición de las importaciones.** Cuando los países se integran en los mercados mundiales a través de la liberalización del comercio, no es sólo la producción para la exportación la que se ve afectada. Las importaciones pueden también incrementarse, generando complicados patrones de ganadores y perdedores. Si las importaciones desplazan la producción de los sectores intensivos en mano de obra y las exportaciones generan demanda de mano de obra cualificada, los pobres podrían sufrir una pérdida tanto en términos absolutos como relativos. En Sudáfrica, la liberalización de las importaciones trajo como consecuencia que el importante sector textil y de la confec-

ción, compitiera con productos más baratos del Este asiático. Los textiles importados representan ahora alrededor de la mitad del consumo total de estos productos, siendo sólo una cuarta parte del total hace cinco años. El empleo en la industria local ha disminuido en una tercera parte desde 1996 y se han perdido un total de 30.000 puestos de trabajo (Simón, 2001). A las empresas nacionales les resulta imposible competir en los grandes mercados y a bajo coste, dominados por países como China y Camboya. Los salarios de la mano de obra no cualificada son 15 veces superiores en Sudáfrica que en esos países. De hecho, el comercio está forzando los salarios a la baja y transfiriendo empleos de un país en desarrollo a otro.

### Vulnerabilidad

La seguridad y los salarios son dos aspectos del empleo que afectan al desarrollo humano. La inseguridad ha aumentado con la globalización. Los mercados laborales se han hecho más «flexibles», pero la «flexibilidad» en este contexto puede considerarse un eufemismo a causa de la erosión de los derechos básicos.

La desregulación de los mercados laborales fue un elemento importante de la liberalización económica en la década de los ochenta. Cultivada con asiduidad por el FMI y el Banco Mundial, los países en desarrollo se vieron obligados a reducir costes laborales, no sólo bajando los salarios mínimos sino también reduciendo costes no salariales en áreas como la seguridad social. Un mercado laboral «flexible» se consideraba clave para atraer la inversión extranjera y generar el crecimiento de las exportaciones. Una vez más América Latina ha estado a la vanguardia de este cambio. En México más de una cuarta parte de los trabajadores no tiene un contrato de trabajo, proporción que se incrementa a más de una tercera parte de los trabajadores en Brasil, Perú, Chile y Colombia (CEPAL, 2000b). Hace quince años, el empleo del sector formal de la economía en América Latina proporcionaba una fuente de seguridad social. Hoy en día, más de una tercera parte de los trabajadores de esa región no tienen acceso a la seguridad social (CEPAL, 2000c).

La «flexibilidad» es consecuencia tanto de las decisiones políticas tomadas por los gobiernos como de los cambios tecnológicos. Estas decisiones han aumentado la vulnerabilidad de las personas que viven en la pobreza. El riesgo es un rasgo esencial de la globalización. Lo que sucede en un área de la economía global, se transmite rápidamente al resto de los participantes a través del comercio y de las finanzas internacionales. La integración mundial alcanzada a través del comercio, produce beneficios potenciales, pero los ganadores de hoy pueden ser los perdedores de mañana. Los pobres son más vulnerables a este riesgo, especialmente si carecen de los derechos laborales básicos.

Los riesgos a los que se enfrentaban los trabajadores en los sectores exportadores se hicieron evidentes durante 2000. Cuando la economía mundial crece, la integración puede crear empleos, pero, de la misma manera, una contracción económica puede tener el efecto contrario. Después de disfrutar unas tasas de crecimiento del 6 por ciento al año durante la década de los noventa, una recesión económica simultánea en los Estados Unidos, Europa y Japón redujo el crecimiento de las exportaciones industriales en un 1 por ciento durante 2001 (Banco Mundial, 2002). Este bajón se debió a una caída de la demanda en los Estados Unidos de productos de microelectrónica, lo que produjo a su vez el fin de la burbuja de la alta tecnología.

Se suele decir que cuando el mundo rico tose, los países en desarrollo se acatarran. Lo que éstos tienen ahora es una neumonía doble, potencialmente letal. Las exportaciones de bienes industriales de los países en desarrollo cayeron de manera espectacular en 2000, desde más de un 25 por ciento hasta menos de un 1 por ciento en Asia del este (Banco Mundial, 2002). Las exportaciones de productos de alta tecnología que representan más de un 10 por ciento del PIB sufrieron un descenso considerable. Las mujeres que se habían incorporado a la industria, al calor de la demanda norteamericana, fueron despedidas de manera repentina cuando esa demanda se contrajo. En agosto de 2001, cuando Fujitsu anunció sus planes para reducir en un 10 por ciento su plantilla a nivel global, cerró sus fábricas en Filipinas y

Tailandia, así como una fábrica en Vietnam que producía discos duros, con una pérdida total de 5.000 empleos (Landers 2001; Wall Street Journal, 2001). En ese mismo mes, NEC e Hitachi anunciaron el cierre de plantas de semiconductores en Malasia. Muy pocas de las mujeres que se vieron afectadas por los despidos contaban con algún tipo de seguro social estatal.

Las mujeres son especialmente vulnerables, ya que representan una parte importante del empleo en las industrias para la exportación, y están menos protegidas en términos de ayudas o prestaciones de tipo social (ver más adelante). Cuando los mercados laborales de la industria textil o electrónica contratan personal, las mujeres constituyen la mayor parte de las incorporaciones, pero sólo una minoría de ellas está protegida por disposiciones formales de la seguridad social. Para las personas en un estado de vulnerabilidad, la integración en el comercio internacional puede significar la pérdida de sus conquistas laborales casi de la noche a la mañana, con consecuencias devastadoras. Establecer normativas de seguridad social es una estrategia fundamental para proteger las conquistas laborales y minimizar los costes.

### Género y mercados laborales

Un análisis superficial podría sugerir que las trabajadoras de los sectores exportadores industriales aparecen entre las principales beneficiarias de la globalización. Pero aunque se han creado millones de empleos, la realidad nos exige un juicio más sereno sobre las ganancias y las pérdidas. El incremento del empleo les ha proporcionado importantes beneficios; tanto en los ingresos como en una potencial independencia. Pero en otros ámbitos ha producido resultados que tienen implicaciones adversas para el desarrollo humano.

La clara discriminación salarial es un factor que reduce los beneficios de las mujeres. Los mercados laborales están habitualmente segmentados: sólo se contrata a mujeres en las ocupaciones que conllevan los salarios más bajos (Joekes 1995). A pesar de todo, su trabajo supone un aumento de los ingresos del hogar y esto facilita la obtención de recursos destinados a cubrir las necesidades de atención sanitaria y alimentación. Pero estas ganancias han de compararse con otras fuerzas que actúan afectando la calidad de vida de las mujeres trabajadoras, como se indica a continuación.

- **Excesivas horas de trabajo.** Según datos de varios países, el aumento de la participación de la mujer en los mercados laborales se desarrolla de acuerdo a los patrones que rigen las relaciones dentro del hogar (PNUD, 2001b). El resultado es que las mujeres cumplen jornadas laborales más largas que las de los hombres. En Bangladesh las mujeres que trabajan en el sector de la confección realizan 31 horas a la semana de trabajo doméstico no remunerado, más del doble que los hombres (Elson, 1999). Las mujeres también trabajan en las industrias de exportaciones –fuera de casa– una media de tres horas a la semana más que los hombres. Las injusticias en el reparto del trabajo significan que un aumento en los ingresos puede exacerbar las «carencias de tiempo», con peligrosas consecuencias para la salud de las mujeres y el cuidado de los niños.
- **Escasa protección en el lugar de trabajo.** Las mujeres trabajadoras se hallan frecuentemente en sectores con bajos niveles de derechos laborales (capítulo 7). Un problema muy frecuente entre las mujeres trabajadoras es el despido por embarazo, pues así los empleadores se ahorran las contribuciones a la seguridad social (Joekes 1995). Las horas extras se convierten en obligatorias, empeorando así las «carencias de tiempo». En China, las 12 horas de jornada constituyen una práctica común durante los períodos en que aumenta la demanda (Tan, 1999). Muchos países cuentan con sistemas de seguridad social y derechos relacionados con la maternidad, pero las infracciones no son perseguidas con rigor (cuadro 3.2). El empleo femenino con frecuencia se concentra en trabajos que conllevan mayores riesgos para la salud, como la exposición a sustancias químicas tóxicas o una inadecuada seguridad contra incendios (Barrientos, 1996).

Cuadro 3.2

## «Tenemos trabajo, pero no dignidad»: la industria de las flores en Colombia

El epicentro de uno de los más extraordinarios fenómenos de exportación de la década de los noventa se halla en el altiplano de la sabana que rodea Bogotá, la capital de Colombia. Ahora mismo, Colombia se encuentra por detrás de Holanda en lo que a exportación de flores se refiere. Los enormes invernaderos extendidos por toda la sabana generan cerca de 600 millones de dólares de ingresos por exportación al año. Colombia produce la mitad de las flores que se venden en los Estados Unidos. Solamente el café, y por supuesto la coca, generan más divisas. Cerca de 80.000 mujeres trabajan en los invernaderos, cuidando de los claveles y las rosas. En un día normal, las mujeres suelen recoger cerca de 400 claveles. Esa cifra puede duplicarse en los períodos de gran demanda, como el día de San Valentín o el día de la Madre. Las flores recogidas en una jornada de trabajo pueden ser vendidas por una cantidad entre 600 y 800 dólares en las tiendas de Estados Unidos o de Europa. La mujer que las recogió ganará el salario mínimo por día de trabajo, una cantidad ligeramente inferior a dos dólares. Ni aun con horas extras remuneradas y jornadas de diez horas, logran estas mujeres ganar una cantidad que las aleje del umbral de la pobreza.

Muchas de las trabajadoras entrevistadas por OXFAM se quejaban de los bajos salarios, pero a su vez aceptaban que éstos formaran parte de la vida en la sabana. Los índices de desempleo se están acercando a un 40 por ciento. Muchas de las mujeres han emigrado para escapar de la pobreza rural. Pero están preocupadas por las condiciones laborales y de seguridad. Los estándares varían de una parte a otra del país, pero la industria de las flores no proporciona mucha seguridad. En teoría, Colombia tiene uno de los sistemas más sólidos de derechos laborales de toda América Latina. Están consagrados por ley los siguientes derechos: el derecho de asociación, el derecho a asistencia sanitaria, el derecho a una prestación por desempleo y el derecho para todas las mujeres trabajadoras a disfrutar de 80 días de permiso de maternidad. Desgraciadamente, la ley es frecuentemente infringida en espíritu y letra.

Una de las contrapartes de OXFAM, Cactus, una ONG con sede en Bogotá, ofrece en el pequeño pueblo de Tocanipa, en la sabana norteña, un servicio de asistencia legal para los trabajadores despedidos del sector de las flores. Atienden a cerca de unos 60 nuevos casos al mes. Más de la mitad son despidos de mujeres embarazadas. Antes de la contratarlas se les realiza un test de embarazo. Resulta una cruel ironía que sea esta misma industria la que obtiene semejantes beneficios del día de la Madre. El empresario ha convertido el despido en una práctica habitual para librarse así de la contribución obligatoria por maternidad.

La salud de los trabajadores de este sector corre serio peligro debido a la utilización de productos agroquímicos. Los suelos se esterilizan con el gas tóxico metilo-bromuro y las flores son rociadas con fungicidas, insecticidas y nemotocidas. Una quinta parte de los productos químicos que se usan en los invernaderos de la zona de la sabana, son cancerígenos o contienen toxinas cuyo uso ha sido restringido por motivos de salud en los Estados Unidos. Las trabajadoras aseguran haber rociado las flores con dicloropropano, clasificado por la OMS como un producto cancerígeno, sin ropa de protección adecuada, y con pañuelos para taparse la boca como única medida. Según el estudio médico proporcionado por Cactus, dos terceras partes de los trabajadores en el sector de las flores de Colombia padecen enfermedades relacionadas con su exposición a los pesticidas. Los síntomas que presentan van desde las náuseas y la conjuntivitis hasta los dolores musculares y los abortos espontáneos.

Los problemas medioambientales generan más incertidumbre sobre los beneficios económicos de la industria de las flores. Las reservas de agua de la sabana han disminuido casi al mismo ritmo al que aumentaban las ganancias por exportaciones. Cerca de la ciudad de Madrid, el acuífero ha descendido desde los 20 a los 200 metros, y ahora hay que traer agua desde Bogotá. En algunas áreas se han hallado niveles alarmantemente altos de residuos tóxicos en las aguas superficiales.

Ninguno de estos costes es inevitable. Un grupo de empresas, llamado ECOFLORA, ha desarrollado estrategias más sostenibles para reducir los niveles de pesticidas y para utilizar agua de lluvia en vez de aguas superficiales. Y hay empresas que tienen un mejor expediente que otras en lo que se refiere a la protección de los derechos de los trabajadores y a las condiciones de seguridad en el trabajo. Aun así, resulta complicado compatibilizar el esquema actual de crecimiento económico del sector de las flores con una estrategia de redistribución más equitativa de los beneficios producidos por el comercio. Y tampoco es compatible con el desarrollo humano en sentido amplio. Como contaba una mujer, «yo ya conocía la pobreza antes de trabajar en el sector de las flores pero fue en los invernaderos donde aprendí lo que significan el miedo y la humillación. Aquí tenemos trabajo, pero no dignidad.»

- **Derechos sindicales insuficientes.** Los gobiernos han restringido los derechos sindicales, especialmente en las zonas francas. En Bangladesh, el derecho constitucional a la sindicación no tiene efecto en las zonas exportadoras de ese país. Fuera de ellas, este derecho aparece consagrado por ley, pero en la práctica no se cumple. Sólo ocho de las 500 empresas que operan en las zonas francas de la República Dominicana tienen firmados convenios colectivos con los sindicatos. Menos de una décima parte de las mujeres que trabajan en los sectores de elaboración de productos para la exportación en Filipinas están afiliadas a algún sindicato (Aganon et al, 1998). Aunque las centrales sindicales rara vez se ocupan a fondo de los problemas a los que se enfrentan las trabajadoras, su debilidad hace en cualquier caso muy difícil que puedan mejorar las condiciones laborales.
- **Distribución de los ingresos dentro del hogar.** El empleo remunerado no constituye una garantía de que las mujeres se beneficien de su salario de manera equitativa. Con frecuencia, las normas sociales establecen que las mujeres han de traspasar sus ingresos a los hombres. Esto tiene importantes connotaciones en lo que se refiere a la distribución de los beneficios del comercio dentro del hogar. Así se ha visto en la India, Camboya e Indonesia (Elson, 1999). En Bangladesh, por ejemplo, muchas mujeres denuncian que son presionadas por las familias para trabajar en el sector de las exportaciones, a menudo para generar ingresos que se destinarán a bodas o para la familia del marido (Kibria, 2001).

Muchas mujeres tienen sentimientos encontrados con respecto al empleo en los sectores de la exportación. Aunque reconocen los beneficios de un trabajo remunerado y lo que éste puede aportarles a ellas y a sus familias, a su vez sienten angustia por las condiciones laborales. La industria de la confección en Camboya sirve para ilustrar esta dualidad. Hace siete años había sólo diez fábricas y ahora se cuentan por centenares. Allí se producen confecciones para empresas como Gap y Old Navy y se generan alrededor de 750 millones de dólares al año durante todo el proceso. Se han creado muchos puestos de trabajo, una gran parte de ellos para mujeres. Aunque las condiciones salariales son mejores que otras alternativas en el mercado, muchas mujeres expresaron su ambivalencia respecto a esos trabajos, como queda consignado en un estudio llevado a cabo por OXFAM. Una de ellas lo resumía de esta manera, «en el campo tenemos más libertad pero no hay dinero. En la fábrica no tenemos libertad pero tenemos dinero suficiente como para mantener a nuestras familias.» (cuadro 3.3)

Bajo la globalización, el incremento de las exportaciones puede asociarse con condiciones laborales que no son propias de la era de la informática sino más bien de la era preindustrial. Las industrias intensivas en mano de obra, como las de fabricación de prendas de vestir y calzado, contratan a muchos trabajadores que desempeñan su labor en sus domicilios. Muchas son mujeres. Generalmente se les paga una cantidad fija por unidad, muy por debajo de los niveles salariales del sector formal. No existen ni seguridad social ni seguridad en el trabajo (Yanz et al, 1999). Aunque se están desarrollando nuevos códigos de conducta, las mujeres que trabajan en casa siguen apareciendo entre los participantes más marginados del sistema de comercio global. En la India, donde hay un dominio masculino del empleo formal en el sector de la confección, el trabajo femenino ha permanecido concentrado en las labores de la casa, donde los niveles reales de ingresos están retrocediendo (Ghosh, 2000).

#### **El sector rural: los recursos, una barrera a la participación en el mercado**

Las oportunidades de beneficiarse de la exportación de la producción pasan por los mercados locales, que actúan como mediadores. Pero hay causas estructurales, como la distribución de la tierra o las distancias, que impiden a los pobres beneficiarse de dichos mercados. Y aquí también, al igual que en otros mercados, las relaciones entre los sexos tienen un papel fundamental en lo que se refiere a la distribución de oportunidades y ganancias.

La teoría indica que la pobreza rural remitirá con el comercio, ya que en ésta área en la que los campesinos gozan de una ventaja comparativa natural. La impresionante expansión de las exportaciones agrarias no tradicionales se usa como prueba de las ventajas comparati-

Cuadro 3.3

### Dinero sin libertad: las mujeres en las fábricas de confección de Camboya

«En el campo tenemos más libertad pero no hay dinero. En la fábrica no tenemos libertad pero tenemos dinero suficiente para mantener a nuestras familias.» Éstas son las palabras de Sovana, una mujer de 21 años que trabaja en Camboya en el sector de la confección, un sector de rápido crecimiento. Éstos son los sentimientos encontrados que tienen las mujeres por los trabajos en ese sector. Por una parte, la mayoría reconoce que hay un beneficio en el aumento de los ingresos. Pero, por otra parte, existe un sentimiento generalizado de que trabajar en el sector de la confección conlleva una pérdida de libertad y, en algunos casos, de dignidad.

Una de cada cinco mujeres camboyanas entre los 18 y los 25 años trabaja en el sector de la confección. La mayoría emigraron a Phnom Penh, desde áreas rurales deprimidas. Los salarios actúan como un imán sobre ellas. Soyana ganaba medio dólar americano al día vendiendo verduras en su aldea. En Phnom Penh gana 55 dólares al mes, incluyendo el pago de las horas extras. Quizás los salarios puedan parecer increíblemente bajos para los estándares de los países industrializados, pero para los campesinos camboyanos trabajar en el sector de la confección significa un aumento considerable de sus ingresos.

Muchos economistas especializados en comercio pondrían a Camboya como ejemplo de país en el que el comercio ha actuado a favor de los pobres. El sector de la confección y su exportación genera divisas y crecimiento económico. Los pobres obtienen más ingresos y, de acuerdo a esta argumentación, más ingresos se traducen en un mayor bienestar. Pero este modelo simple no nos ayuda a comprender lo que les está sucediendo a las mujeres en Camboya. Es verdad que los empleos producen mayores ingresos, pero la distribución de los beneficios obedece a esquemas de roles establecidos según el sexo. Soyana envía a su familia cada mes entre 20 y 30 dólares, la mitad de su salario. Este dinero se utiliza para pagar la educación de sus hermanos y contribuir al presupuesto familiar. Cuando ha pagado el alquiler (una habitación que comparte con otras tres mujeres) le queda menos de 1 dólar al día. Su trabajo contribuye a aumentar el total de los ingresos familiares, pero esto no le beneficia a ella directamente, debido al desigual reparto.

Hay muchos casos como el de Soyana. Las urgencias de tipo sanitario, el dinero para la educación y el apoyo a la familia en los momentos de crisis, son demasiadas exigencias para un sueldo tan pequeño. En una entrevista, una trabajadora comentó, «*la vida es muy dura. El trabajo es muy duro. Como tengo un sueldo tan bajo, no puedo ahorrar dinero. Pago el alquiler, la luz y las medicinas y tengo lo justo para sobrevivir.*»

Las dimensiones no estrictamente económicas del bienestar, también preocupan mucho a las trabajadoras. Muchas de las mujeres entrevistadas por OXFAM se quejaban de la sensación de soledad y aislamiento. «*No hay nadie aquí a quien yo le importe, incluso aunque tenga más dinero.*» Aunque muchas veces son los padres los que animan a sus hijas a que emigren por razones económicas, no deja de ser irónico que las trabajadoras jóvenes del sector de la confección se quejen del estigma que deben soportar por ir contra las normas sociales según las cuáles las mujeres no deben vivir fuera del hogar.

En este sector las prácticas abusivas son la norma. Muchas mujeres entrevistadas por OXFAM se quejaban de las palizas recibidas de los directores, especialmente cuando se trataba de empleadas jóvenes y nuevas. Los sindicatos, débiles e ineficientes, no pueden garantizar ningún tipo de seguridad. Se castiga faltar al trabajo por motivo de enfermedad con multas, y si la situación continúa se produce el despido. Como explicaba una mujer, «*sabemos que no nos podemos permitir estar enfermas más de tres días, a menos que quieras quedarte sin trabajo.*»

vas. Pero los beneficios obtenidos en divisas no siempre se ven reflejados en la relación entre crecimiento de las exportaciones y reducción de la pobreza. Los siguientes factores son los más importantes a fin de explicar como los pobres de las zonas rurales siguen siendo los olvidados.

- **Acceso a la tierra.** La agricultura que practican los pequeños productores es muy eficaz para trasladar el incremento de las exportaciones a la reducción de la pobreza. Esto es positivo para el crecimiento, la eficiencia y la creación de empleo (IFAD, 2001:79). Pero en muchos países, y esto sucede especialmente en América Latina y en el sur de África, la tierra pertenece a explotaciones agrarias a gran escala, que combinan injusticia social e ineficiencia económica. Más de la mitad de los campesinos pobres de América Latina no tiene acceso a la tierra, y por otra parte 46 grandes haciendas disponen del 17 por ciento de la superficie total (de Janvry et al, 20001). Las mujeres y otros grupos más frecuentemente discriminados, ya sea por ley o por costumbre social, tienen pocas probabilidades de tener acceso a la tierra. En Nigeria, sólo el 4 por ciento de las mujeres tiene título de propiedad sobre la tierra que cultivan, por un 40 por ciento en el caso de los hombres. La redistribución de la tierra es un arma poderosa contra la pobreza, y en muchos países se considera fundamental para conseguir una distribución de los beneficios obtenidos por el comercio. En Brasil, el Movimiento de los Sin Tierra ha ayudado a establecer más de 1.000 asentamientos de reforma agraria, proporcionando a 145.000 familias el acceso a tierras sin utilizar en los grandes estados. El acceso a la tierra ha permitido que estos asentamientos puedan beneficiarse de las oportunidades del mercado, de las cuales en otras circunstancias habrían quedado excluidos (Wolford, 20001).
- **Marketing e infraestructura.** La gente que vive en la pobreza debe hacer frente con frecuencia a altos costes de transporte, debido a las deficientes infraestructuras y a la distancia que les separa de los mercados. Los productores de África se enfrentan a problemas crónicos. La densidad de su red viaria rural es de 55 km por kilómetro cuadrado, nada comparado con, por ejemplo, los 800 que tiene la India (Colliera y Gunning, 1999). La pobreza rural tiende a concentrarse en áreas remotas, como las tierras altas de Filipinas, las regiones montañosas de Vietnam o el norte de Mozambique. Todos estos lugares quedan lejos de los mercados y tienen menos capacidad, por tanto, para participar en el comercio. Otro factor que limita la capacidad de respuesta de los productores pobres a las oportunidades del mercado es la falta de servicios financieros adecuados. En países tan distintos como Ghana, Malawi, Paquistán o México, el acceso a las instituciones de ahorro y crédito se encuentra muy limitado para los pequeños agricultores. En Tanzania, sólo un 5 por ciento de los agricultores obtiene créditos no procedentes de la familia a lo largo del año. La pobreza trae como consecuencia que la mayoría de los créditos sean para financiar el consumo, no la producción (Zeller y Sharma, 1998:13). Las estructuras inadecuadas hacen que los pobres de las zonas rurales sean más vulnerables. Así, por ejemplo, al vivir en áreas que dependen de las lluvias tienen menos capacidad para responder a nuevas oportunidades que quizás necesitarían tierras de regadío. El acceso al riego está muy restringido en África, y sólo un 5 por ciento de sus tierras de cultivo son de regadío. Muchas veces el acceso a sistemas de riego se encuentra muy restringido para las mujeres (IFAD, 2001). En algunas áreas la probabilidad de que se malogre la cosecha es de un 10 por ciento (Collier y Gunning, 1999:76).
- **Escasos derechos laborales para las mujeres en los sectores de exportación.** Ha habido un aumento espectacular de las exportaciones de frutas y verduras desde los países en desarrollo. Las empresas dominan las exportaciones, dado su control sobre los recursos y su capacidad de comercialización. Los pobres del área rural participan en el mercado global sólo como jornaleros de la agricultura. Las mujeres son mayoría, muchas de ellas animadas por la idea de salir de la pobreza trabajando como jornaleras. Las potenciales ventajas de un empleo se ven ensombrecidas por los insuficientes derechos laborales, lo que a su vez genera altos niveles de vulnerabilidad personal. Más de la mitad de los

empleos de la industria de la fruta de la zona de El Cabo en Sudáfrica (uno de los mayores proveedores de Europa), los ocupan las mujeres. Sin embargo, éstas representan más de las tres cuartas partes del total de trabajadores que sólo disponen de contratos temporales, con una paga que es una tercera parte menor que la de los hombres. Como consecuencia, a muchas mujeres se les niega el acceso a la baja por enfermedad, la baja por maternidad o el seguro de desempleo (Barrientos et al, 2001). Un estudio llevado a cabo en Chile entre las trabajadoras del sector de la fruta para la exportación, reveló que aproximadamente la mitad de ellas había padecido problemas de salud relacionados con la exposición a pesticidas y gases tóxicos. Éstos iban desde náuseas y dolores de cabeza a problemas más serios de piel y vías respiratorias (Barrientos et al, 1999a). Tanto en el sector de las exportaciones agrarias como en el sector industrial, las mujeres ocupaban las categorías de empleo con menos seguridad y más explotación. Todo esto reduce su capacidad para beneficiarse de las exportaciones (cuadro 3.2).

- **Barreras de género en el mercado.** Las mujeres son responsables de la mayor parte de la producción rural, pero se enfrentan a varios tipos de barreras que limitan los potenciales beneficios del comercio. La mayoría de las mujeres de los países en desarrollo trabajan en la agricultura. Aunque producen la mayor parte de la comida de estos países, tienen una pequeña parte en lo que se refiere a la propiedad de la tierra. En varios países africanos tienen títulos formales de propiedad sobre una cuarta parte de las explotaciones agrícolas. En el sur de Asia las mujeres tienen muchos problemas para heredar o comprar tierras (IFSD, 2001). Y para poder participar como comerciantes en los mercados tienen que enfrentarse a muchos obstáculos: infraestructuras deficientes, malas carreteras, marketing deficiente y falta de acceso a los créditos (Baden, 1994). Las relaciones entre los sexos dentro del hogar a veces determinan que las mujeres no puedan vender la cosecha que producen. Ésta es una de las vías que suelen utilizar los hombres para acaparar los beneficios de las oportunidades que ofrece el mercado. Oportunidades que han sido creadas por la comercialización de la agricultura y que pueden tener consecuencias negativas para la distribución de los ingresos dentro del hogar (Haddad et al, 1995).

Una evaluación de las condiciones necesarias para poder beneficiarse de la globalización, nos revela que es improbable que los pobres de las zonas rurales puedan figurar en el grupo de los ganadores, a menos que se produzca una reforma redistributiva. Muchos de ellos no disponen de acceso a la tecnología ni de información sobre el mercado, necesarios para acceder al mercado en unos términos razonables. Otro inconveniente es que tienen un acceso limitado a los créditos y a otros recursos productivos. Los altos costes de transporte y producción incrementan la desventaja de los pobres, al igual que lo hacen los sistemas de gasto público, que priorizan hacia los ricos la de los servicios de extensión, riego, salud y educación. Todos estos factores hacen que los pobres sean más vulnerables a la competencia de las importaciones agrarias (Kilick, 2001).

Entre los pobres, las mujeres del ámbito rural tienen muchas posibilidades de estar entre los perdedores. Tienen menos control sobre los recursos como la tierra, los créditos y el capital; se enfrentan a mayores barreras en el mercado y disponen de menos tiempo. En muchos países la división del trabajo por sexos desviará hacia los hombres los beneficios de las oportunidades del mercado y de la producción de la cosecha.

## Carencias en la educación y asistencia sanitaria

La educación y la asistencia sanitaria constituyen por derecho propio importantes dimensiones del desarrollo humano. También son activos indispensables para alcanzar una integración con éxito en los mercados globales. Las carencias en estas áreas entorpecen la capacidad de los países y los pobres para beneficiarse de las oportunidades del comercio internacional.

Para las economías nacionales, la educación es una de las llaves de una integración con éxito. En una economía cada vez más basada en el conocimiento, no hay reemplazo posible para el capital humano. Los conocimientos están sustituyendo a otros activos como la fuente princi-

pal de las ventajas comparativas de un país. Desgraciadamente, las brechas en la educación, ya grandes, no hacen más que aumentar. A finales de los noventa, los niños y niñas que entraban en la escuela primaria en un país industrializado tenían ante sí unos 15-17 años de educación a tiempo completo. La media de los años de educación es mucho más baja en los países en desarrollo, con una marcada desigualdad en función del sexo (Barro y Lee, 1997).

- En las regiones subsaharianas los niños y las niñas pasan en la escuela 3,7 años y 2,2 años respectivamente.
- En Asia del este, las niñas pasan 2,6 años en la escuela y los niños el doble.
- En América Latina los niños y las niñas pasan cinco años en la escuela.

La calidad general de la educación en cada uno de estas regiones es sumamente baja, como demuestran los altos índices de analfabetismo de quienes abandonan la escuela. Mejorar la educación sería un requisito previo para atraer inversiones de capital extranjero de buena calidad y para librarse de la dependencia de una actividad exportadora basada en la mano de obra barata y en industrias intensivas en mano de obra. (Bennel, 2000).

En el ámbito nacional, las grandes desigualdades en la educación hacen más difícil que los hogares pobres se beneficien de las ventajas del comercio, y a su vez contribuyen a agudizar las desigualdades en los ingresos a las que ya nos referimos antes. En Brasil, los niños del 10 por ciento más rico de la población reciben 10 años de educación. Los niños de la tercera parte más pobre reciben sólo cuatro años. En la India, la diferencia en la cantidad de años de educación entre los hogares más pobres y los más ricos es de unos diez años (Pritchett, 1999). En el mundo, las mujeres representan unas dos terceras partes de la población analfabeta, y las niñas sin escolarizar representan otras dos terceras partes. Estas brechas, basadas en los ingresos, el sexo y las diferencias regionales representan una pérdida terrible de potencial y les niegan a los pobres la oportunidad de participar en el crecimiento de las exportaciones.

Al igual que la educación, una buena salud es importante para los pobres, como un fin en sí misma y como un medio, porque una mala salud reduce la productividad. Los países y los pobres tienen que cargar con el peso de las enfermedades y los costes que éstas conllevan. El coste económico de enfermedades prevenibles, es sorprendentemente alto para los países pobres. La generalización de enfermedades como la malaria o el VIH/SIDA conlleva recortes en los índices de crecimiento y, por tanto, en la capacidad de participar en el comercio internacional. Solo la malaria produce una reducción de un 1 por ciento al año en los índices de crecimiento económico de varios países (OMS, 2001a). El impacto del VIH/SIDA ha sido devastador. Dos terceras partes de los 33 millones de personas infectadas por el VIH viven en África (Sachs, 1999). Esta enfermedad no solamente está minando los sistemas de asistencia sanitaria sino la capacidad de participar en los mercados de países y hogares. Para un hogar pobre, una enfermedad puede significar una penuria de enormes dimensiones. Precisamente la mala salud, al ser más determinante para los pobres en general, y para las mujeres en particular, refuerza desigualdades de cara al mercado.

A semejanza de lo que sucede con la educación, reducir la brecha de la salud es un requisito indispensable para que los países y los pobres puedan beneficiarse del comercio. Por eso debe considerarse la política de sanidad como un componente más de una estrategia global para alcanzar formas justas y equitativas de globalización.

## **Desigualdades de ingresos y flexibilidad en los países industrializados**

Los países de renta alta se encuentran en el bando de los ganadores en este proceso de expansión de comercio internacional, aunque la globalización también está produciendo perdedores dentro del mundo industrializado. A medida que las economías de bajos salarios de los países en desarrollo se integran en las economías con mejor remuneración propias del mundo industrializado, este último queda expuesto a una presión salarial bajista. Esa presión está produciendo graves tensiones y reacciones contra la globalización entre los afectados.

El caso de la empresa Swingline, fabricante de grapadoras, sirve para ilustrar por qué el comercio se ha convertido en un asunto tan político en los países industrializados. Durante más de 40 años, fue uno de los más importantes empleadores del distrito de Queens en Nueva York. Hoy en día, Swingline sigue siendo el proveedor de muchas oficinas por todo Estados Unidos, pero, en vez de operar desde Nueva York, lo hace desde una fábrica en las colinas desiertas próximas a una ciudad llamada Nogales, localizada cerca de la frontera, en el norte de México. Toda la materia prima viene de Estados Unidos y todo lo producido se vuelve a enviar al otro lado de la frontera. Sólo han cambiado los empleos (Macarthur, 2001).

Swingline proporciona un microcosmos en el que podemos analizar un proceso que ahora está transformando las vidas de las sociedades de los países pobres y ricos por igual. Con inversión extranjera, la empresa ha transferido tecnología. Donde antes trabajaban empleados norteamericanos, ahora trabajan empleados cuyos sueldo medio es inferior al 12 por ciento de los sueldos de EE.UU. Cuando las confecciones elaboradas en Bangladesh o la India entran en el mercado de los países industrializados representan unas tarifas por hora de trabajo de entre 0,25 y 0,50 dólares. Ni aun teniendo en cuenta las diferencias en el proceso productivo y los costes de transporte, se puede obviar que hay enormes diferencias salariales. En el caso de México, donde la productividad no se aleja tanto de la de Estados Unidos, el salario medio es una décima parte del de los americanos. Estas diferencias salariales tienen implicaciones obvias para los trabajadores de las industrias que tengan que competir con las importaciones.

En un estudio del Institute for International Economics (IIE), con sede en los Estados Unidos, donde se estudiaban las dos décadas anteriores a los finales de los noventa, se estima que cerca de 6,4 millones de puestos de trabajo norteamericanos se perdían en aquellas industrias que debían competir con las importaciones (Kletzer, 2001). Entre los sectores más afectados se encuentran los de la confección, equipos electrónicos y piezas de recambio. Una parte significativamente importante de los despedidos eran mujeres, reflejando así la concentración de empleo femenino en sectores de bajos salarios e intensivos en mano de obra. Los economistas subrayan la elevada tasa de creación de empleo que tuvo lugar en Estados Unidos en los noventa como un factor que mitigó el coste social de la integración. Sin embargo, de las personas que fueron despedidas a causa de la competencia en las importaciones, sólo una tercera parte volvió a ser contratada con niveles salariales similares o más altos. A principios de la década de los noventa, cuando Thompson Consumer Electronics decidió trasladar su fábrica de Bloomington (Indiana) a México, se perdieron 1.200 puestos de trabajo. Según un estudio realizado por el Departamento de Trabajo de Estados Unidos, se descubrió que un año más tarde sólo el 8 por ciento de los trabajadores había sido contratado con un nivel salarial igual o superior al que tenía (Brandon 1998).

La integración global por medio del comercio en los países industrializados ha venido acompañada por desigualdades salariales que van en aumento. En los Estados Unidos, el salario de los trabajadores no cualificados descendió en un 20 por ciento en términos reales entre mediados de los setenta y 1998. Aun a pesar del rápido crecimiento económico general, sobrevivir en las profundidades de la economía americana se ha vuelto cada vez más difícil. Las carencias han llegado a límites descorazonadores. En el Reino Unido, la cantidad de hogares con ingresos por debajo de la media se triplicó durante este mismo período, llegando a los 14 millones, lo que da idea del contraste entre ricos y pobres (DSS, 2000).

Algunos señalan al comercio con países en desarrollo como el mayor culpable de estas desigualdades. Pero se equivocan por completo. Las importaciones provenientes de países en desarrollo son sólo una pequeña porción del PIB de los países industrializados. Y en lo relativo a las desigualdades salariales en aumento, seguramente sólo se les podría achacar una quinta parte de la cifra total (Burtless, 1998).

Los cambios tecnológicos han favorecido a los trabajadores con más altos niveles de educación y habilidades. Los costes del ajuste que conlleva el comercio los soportan los más

pobres. Un estudio mostraba el caso de un productor de prendas de vestir del Reino Unido. Por lo menos la mitad de las compañías estaban subcontratando trabajadores para trabajar en casa, debido a la presión de la competencia. A más de las tres cuartas partes de los trabajadores entrevistados se les estaba pagando por debajo del salario mínimo nacional (Group on Houseworking et al, 2000). Al igual que en los países en desarrollo, la mayoría de los 'teletrabajadores' del Reino Unido eran mujeres.

## Comercio y sostenibilidad medioambiental

Los estándares medioambientales son el centro de los debates sobre el comercio. Los asuntos de alcance internacional, como el calentamiento global o el agujero en la capa de ozono, suelen llamar más la atención que el comercio en sí. Sin embargo, las exportaciones tienen poderosos efectos sobre las sociedades. El rápido aumento de las exportaciones puede generar una gran cantidad de divisas en muy poco tiempo, pero a su vez puede causar una degradación medioambiental a largo plazo, alimentar la pobreza y reducir las perspectivas de crecimiento económico en un futuro. Como se argumenta en el capítulo 7, la combinación de una fuerte inversión extranjera en las industrias extractivas y con una débil gobernabilidad y conflictos civiles, ha tenido consecuencias devastadoras para el África subsahariana. En general, los factores de sostenibilidad medio ambiental pueden hacer cambiar las tornas para los vencedores y los vencidos.

El sector de la pesca nos ofrece el ejemplo más evidente. La pesca afronta un problema generalizado, ya que ahora más del 40 por ciento de especies están siendo capturadas hasta los límites de renovación biológica (PNUMA, 2000a). Los países industrializados subvencionan a sus flotas de pesca para que capturen peces en las aguas costeras de los países en desarrollo, una vez que agotaron las reservas de sus propias aguas. Los subsidios a la pesca en forma de ayudas a las flotas comerciales representan una cantidad de 20 mil millones de dólares al año (Boyer, 2001). Con estos subsidios se obtiene ayuda para capturar recursos que son fuente de proteínas e ingresos para las comunidades pobres de los países en desarrollo.

El caso de Senegal nos sirve como botón de muestra. De acuerdo con un convenio firmado con la Unión Europea, el gobierno de Senegal concedió una licencia para que los buques extranjeros faenasen en sus costas. Para el gobierno este acuerdo significa ingresos, pero no así para las comunidades locales, para quienes genera pobreza. Grandes cantidades de peces son capturadas por los buques de arrastre españoles, barcos que pertenecen a una de las flotas pesqueras más grandes de Europa, propiedad de la empresa Pescanova. Las gigantescas redes de arrastre utilizadas por las flotas de pesca europeas están reduciendo la cantidad de peces que llegan a las zonas cercanas a la costa. Esto supone una disminución en la cantidad de especímenes necesarios para la reproducción. El medio de vida de los 47.000 pescadores artesanales del Senegal se encuentra amenazado (ENDA 2001). El volumen de las capturas ha caído en picado y los pescadores se han visto obligados a adentrarse cada vez más mar adentro. También se ha reducido el suministro de pescado para los mercados locales, limitando el acceso a una fuente esencial de nutrición (Daos 2000).

Unas instituciones de gobierno débiles pueden agudizar la tensión existente entre el éxito exportador y las sostenibilidad medioambiental. Lo que los países pueden ganar con la entrada de divisas por las exportaciones puede verse superado por la destrucción de los medios de vida de muchas personas. OXFAM trabaja en Camboya con comunidades locales cuyos medios de vida están siendo destruidos por la deforestación provocada por las exportaciones. En los últimos veinte años la venta comercial de madera ha contribuido a que casi la mitad de los bosques de Camboya se hayan perdido. Una parte importante de este comercio ha sido ilegal. Las compañías vietnamitas se han aprovechado de las estructuras políticas locales, corruptas y débiles, para conseguir acceder así a una de las mayores riquezas de ese país. En 1997, el gobierno de Camboya recibió 12 millones de dólares en concepto de licencias para poder llevar a cabo la actividad maderera. Se calcula que una cantidad de madera que se podría tasar en 185 millones de dólares fue obtenida a través de la tala ilegal, ese mismo año.

Una gran parte de esta madera se transportaba a Vietnam, donde se usaba para la elaboración de muebles para la exportación. Estos productos se vendían después en tiendas alemanas y danesas, llevando en muchas ocasiones falsas etiquetas que indicaban que habían sido obtenidas respetando el medioambiente (Bird, 2001).

El coste de esta operación ha sido inmenso para las comunidades locales. Así se puso en evidencia con el trabajo que OXFAM lleva a cabo en estas comunidades desplazadas por la tala ilegal y cuyos medios de vida se encuentran amenazados. Ya no pueden obtener productos del bosque como nueces o bayas. La deforestación a gran escala amenaza directamente al Lago Tonle Sap. Este lago es uno de los mayores reductos de pesca del mundo tierra adentro y proporciona un 60 por ciento de las necesidades proteínicas de Camboya. La pérdida de los árboles que producen resina ha sido especialmente dramática. Estos árboles proporcionaban unos ingresos estimados en 500 dólares al año para un recolector de resina y además proporcionaban la resina necesaria para la construcción y mantenimiento de los barcos, que son las herramientas de trabajo de esta comunidad.

El mejor ejemplo del florecimiento y aparición de piscifactorías orientadas a la exportación se puede hallar en el cultivo de gambas. La demanda creciente de Japón, Europa y Estados Unidos ha producido un aumento de la producción en países como Bangladesh, India y Tailandia. Las piscifactorías han sido una industria en crecimiento durante la década. Las ganancias obtenidas en divisas han sido cuantiosas, lo mismo que el daño ambiental producido.

Las piscifactorías de gambas a gran escala, destinadas al comercio, dieron comienzo a mediados de los años ochenta. Entonces obtuvieron ayudas y préstamos del Banco Mundial y otros financiadores, así como incentivos fiscales y para la exportación por parte del gobierno. Hoy en día, la exportación de gambas genera cerca de 320 millones de dólares al año, casi la décima parte de los ingresos totales por exportación de Bangladesh. La producción se encuentra localizada en un cinturón que va desde Chittagong a Khulna, al sur del país. Se estima que se dedican 145.000 hectáreas para el cultivo, repartidas entre 9.000 piscifactorías (PNUMA 1999). Muy pocos de los campesinos pobres están involucrados en la producción, ya que ésta requiere importantes inversiones de capital. Más bien han sufrido una pérdida en sentido estricto. La falta de tierras ha hecho que los dueños de las piscifactorías comerciales echaran de manera violenta a los pequeños agricultores de sus tierras. Aquí los costes sociales se unen al daño medioambiental a largo plazo. Ya que para producir gambas es necesario el agua salada, se han hecho canales para introducirla en zonas de agua dulce. La creciente salinidad del suelo se ha convertido en un problema fundamental. Las comunidades también han sufrido a consecuencia de la destrucción de las zonas pantanosas, la desaparición de los peces de agua dulce, la reducción de la productividad de las cosechas y la merma en las tierras de pastoreo (UNEP, 1999).

Aun considerándolo en términos estrictamente económicos, el daño puede cifrarse en una cuarta parte del valor total de las exportaciones. Para Bangladesh las ganancias por exportación son menores que las pérdidas que conlleva. Las aparentes ganancias no tienen en cuenta como se distribuyen los costes y los beneficios de esta actividad, o quien gana o pierde. Las piscifactorías comerciales obtienen las ganancias, el gobierno consigue ingresos por medio de impuestos y son los grupos más vulnerables los que se quedan con las pérdidas. Para ellos el éxito de las exportaciones se traduce en una productividad menor y en un acceso restringido a los recursos comunes.

La expansión de las exportaciones mal dirigidas es una fuente de deterioro ambiental. La mala administración de la liberalización de las importaciones, otra. En 1998, OXFAM y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) desarrollaron conjuntamente un programa de investigación en México. Allí analizaron los efectos del aumento de la importación de maíz sobre el medioambiente. La mayoría de los economistas decían que estas importaciones serían buenas para los pobres, ya que así se abarataba la comida. La investigación de OXFAM-WWF descubrió que esta postura ignoraba por completo los efectos secundarios. El más

importante de éstos era que las importaciones también estaban reduciendo los precios para los granjeros mexicanos que vendían maíz.

Los hogares pobres respondieron con dos estrategias. Primero, incluyeron tierras marginales en el cultivo, como un intento de compensar los precios a la baja. Aumentando el volumen pretendían conservar los ingresos por hogar. Después, muchos de ellos buscaron trabajos fuera de sus tierras para compensar la caída en valor de la producción de maíz, ya fuera emigrando o poniéndose a trabajar en explotaciones agrícolas comerciales. El efecto que se produjo fue un aumento en el cultivo de tierra ecológicamente frágil. A su vez, la emigración masculina reducía la capacidad para llevar a cabo las técnicas de conservación que demandan mucha mano de obra. Estas tareas de conservación son necesarias en las tierras de cultivo localizadas en colinas. Todo esto aumentó la carga de trabajo de las mujeres. Como consecuencia de ello, los medios de vida de estas comunidades se vieron afectados.

### **De lo local a lo global**

En el ámbito local, el medio de vida de los pobres se ve amenazado directamente por la degradación medioambiental. Como se deduce de los ejemplos anteriores, algunas de estas amenazas son la consecuencia de políticas de crecimiento no sostenible, relacionadas con el comercio internacional.

La concentración atmosférica de los gases de efecto invernadero está produciendo un aumento de la temperatura global a una velocidad nunca antes registrada. Las estimaciones sugieren que las temperaturas pueden aumentar hasta tres grados centígrados para el año 2100 (Boyer, 2001). El calentamiento global elevará los niveles del mar, aumentará la frecuencia de fenómenos climáticos dramáticos, provocará cambios en las lluvias y será una amenaza para las reservas de agua del planeta. Los daños medioambientales previstos afectarán principalmente a los países en desarrollo, debido principalmente a motivos geográficos, pero también a otros motivos. Los gobiernos de estos países carecen de los recursos financieros para responder a los problemas que puedan surgir. La forma y el medio de vida de muchos millones de pobres están en peligro.

El calentamiento global proviene, sin lugar a dudas, de los esquemas de consumo de energía de los países ricos. Tomando como referencia el consumo per cápita, las emisiones del dióxido de carbono son 20 veces más altas en Estados Unidos que en la India. El total de los países industrializados es responsable –según las estimaciones– de un 60 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Los países ricos en general, y los Estados Unidos en particular, no han desarrollado una estrategia para la reducción a gran escala del calentamiento global. Pero hay algunas opciones que se pueden considerar. Los impuestos sobre el carbón y el transporte aéreo internacional, junto con un apoyo más decidido a las fuentes alternativas de energía, podrían reducir las emisiones de esos gases de efecto invernadero sin que tuviesen un efecto negativo para el crecimiento económico o el empleo. El fracaso de las negociaciones sobre el Protocolo de Kyoto muestra la necesidad de apoyar una integración económica global y la necesidad de un compromiso para responder ante las amenazas al medioambiente con acciones multilaterales.

## CAPÍTULO 4

# Acceso a mercados y comercio agrario: el doble rasero de los países ricos

El comercio puede ser una poderosa fuerza para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Para ello, los países pobres deben tener acceso a los mercados de los países ricos. Ampliar el acceso a los mercados puede ayudar a que los países aceleren su crecimiento económico, al tiempo que se crean nuevas oportunidades para los pobres. Esto es así sobre todo para los productos agrarios y las mercancías intensivas en mano de obra, ya que los medios de vida de muchas personas que subsisten por debajo del umbral de la pobreza se concentran en estos sectores.

Lamentablemente, en el contexto de la globalización, la liberalización del comercio funciona en contra de los intereses de los pobres. Como se explicará en el capítulo 5, los países en desarrollo han liberalizado de forma rápida las importaciones, mientras que los países ricos, a pesar de la retórica de sus gobiernos sobre el libre mercado, se han mantenido fuertemente proteccionistas frente a las exportaciones de los países en desarrollo. Estas políticas comerciales proteccionistas son una de las razones por las que no están llegando a los países pobres todos los beneficios de la integración en los mercados mundiales. Las barreras arancelarias y no arancelarias penalizan a los países en desarrollo precisamente en las áreas en las que tienen una sólida ventaja comparativa. Los países pobres que buscan el acceso a los mercados del Norte para sus productos manufacturados, se enfrentan a barreras comerciales que son cuatro veces superiores, como media, a las que se encuentran sus competidores de los países ricos.

Una reducción de las barreras comerciales en los países ricos no aumentará automáticamente la participación de los países en desarrollo en los mercados mundiales. Muchos –en especial en los países de renta baja– carecen de las infraestructuras, la formación y la capacidad que les permitan aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado. Sin embargo, es posible obtener beneficios importantes si la apertura del mercado va acompañada de medidas para desarrollar la capacidad de oferta. Los pobres de las zonas rurales son los últimos en beneficiarse de las oportunidades creadas por el comercio, por carecer de acceso a la tierra, a créditos y a información sobre el mercado, y tener que hacer frente a elevados costes de transporte. Por esta razón los gobiernos de los países en desarrollo tienen la responsabilidad de aplicar programas de desarrollo rural que redistribuyan las oportunidades a los pobres, y abordar la cuestión de las barreras que afectan particularmente a las mujeres.

La primera sección de este capítulo aporta datos sobre la dimensión de la protección impuesta por los países de renta alta. Lo hace empleando el Índice de Dobles Raseros (IDR), una medida de la brecha entre el principio del libre mercado y las prácticas proteccionistas. El IDR mide una amplia gama de barreras arancelarias y no arancelarias. La Unión Europea se

sitúa a la cabeza de la lista, aunque Estados Unidos compite por el puesto, mientras que Canadá y Japón les siguen de cerca.

La segunda sección se centra en el sector de los textiles y la confección, que sigue siendo la exportación más importante de producción intensiva en mano de obra del mundo en desarrollo. La producción para la exportación ha creado millones de puestos de trabajo, en especial para las mujeres. Sin embargo, las restricciones a las exportaciones suponen salarios más bajos, peores condiciones laborales y desempleo. Al igual que en la agricultura, los países ricos han prometido eliminar gradualmente las restricciones a la importación de textiles y prendas de vestir, pero están muy lejos del calendario previsto.

La tercera sección se centra en la agricultura. El comercio en este sector es crucial para la reducción de la pobreza, ya que más de dos terceras partes de los pobres del mundo en desarrollo viven en zonas rurales. Además, las mujeres son responsables de la mayor parte de la producción agraria en todo el mundo. Los mercados internacionales pueden ser una fuente importante de demanda para las exportaciones de los países en desarrollo, apoyando los medios de vida de la gente y estimulando la economía rural. El proteccionismo del Norte reduce esa demanda y desestabiliza los mercados locales. A pesar de haber proclamado que iban a reducir los subsidios agrarios, los gobiernos de los países ricos los han aumentado hasta niveles récord. Como resultado, los productores de los países en desarrollo están perdiendo los mercados mundiales, al tiempo que en los mercados locales tienen que hacer frente a una competencia ruinosa con las exportaciones subsidiadas. Utilizando un nuevo indicador para medir la diferencia entre los costes de producción y los precios de exportación –Estimación de Dúmping en la Exportación–, resaltamos la dimensión de una competencia injusta entre la agricultura a gran escala del Norte y la agricultura de los países en desarrollo. Este capítulo termina presentando una agenda para la reforma.

## Los costes del proteccionismo del Norte

Las barreras comerciales de los países ricos imponen un coste real sobre las personas pobres de los países en desarrollo. Se niega a algunas de las comunidades más vulnerables del mundo la oportunidad de recoger los beneficios potenciales de la integración en los mercados mundiales. Los pobres en general, y las mujeres en particular, llevan la peor parte, ya que producen las mercancías que se ven más afectadas por las barreras: productos agrarios y manufacturas intensivas en mano de obra. El 62 por ciento del empleo femenino en los países en desarrollo se da en la agricultura, y las mujeres realizan el 70 por ciento del trabajo en las zonas francas (Chen et al. 1999).

Las pérdidas económicas asociadas con las restricciones a la importación en los países ricos, superan con creces a los beneficios derivados de la ayuda. Los aranceles a la importación, el arma menos significativa del arsenal proteccionista de los países ricos, cuestan a los países en desarrollo unos 43.000 millones de dólares al año (Anderson et al. 2001). El coste total de todos los tipos de barreras comerciales –incluyendo aranceles, barreras no arancelarias, medidas antidumping y estándares que deben cumplir para los productos– representa más del doble de esta cantidad, ascendiendo a más de 100.000 millones de dólares, más del doble de la suma total de la ayuda al desarrollo.

Estas cifras no reflejan todo el impacto sobre los pobres. No incluyen los costes del proteccionismo en términos de reducción de oportunidades de empleo, disminución de los recursos disponibles para las necesidades esenciales como alimentación y atención sanitaria, o las pérdidas económicas a largo plazo asociadas con la restricción de las oportunidades de inversión. Tampoco reflejan el efecto desproporcionado sobre las familias más pobres. Los gobiernos del Norte, al aplicar las restricciones más gravosas a los bienes producidos por los pobres, reducen sistemáticamente el potencial del comercio para actuar como un catalizador en la reducción de la pobreza.

En el sector de la agricultura, del que viven y en el que trabajan dos terceras partes de los pobres de los países en desarrollo, las políticas de los países industrializados (incluyendo aranceles y subsidios) causan a los países en desarrollo unas pérdidas de 20.000 millones de dólares anuales, el 40 por ciento del valor de la ayuda que reciben (Banco Mundial 2000d). Los artículos manufacturados que requieren mano de obra intensiva sufren una discriminación igual de acusada. Las pérdidas de los exportadores de textiles y prendas de vestir ascienden a más de 30.000 millones de dólares. Se trata de la principal fuente de ingresos en moneda extranjera para un importante grupo de países, y de una fuente de empleo para millones de mujeres que se encuentran en una situación vulnerable.

Una mejora del acceso a los mercados en estos sectores intensivos en mano de obra, tiene por tanto el potencial de aumentar la equidad para las mujeres. Debido a que las mujeres tienden a gastar una parte mayor de sus ingresos en el cuidado de los hijos y de las familias que los hombres, es probable que los beneficios de mejorar el acceso a los mercados se distribuyan más ampliamente en la sociedad. Aparte de generar desempleo, las incertidumbres que causan las políticas que restringen el acceso a los mercados pueden empujar a los empleadores a tratar de reducir los costes laborales, empeorando las condiciones de trabajo y utilizando acuerdos laborales cada vez más flexibles, lo que perjudica los derechos de los trabajadores.<sup>1</sup>

Desde las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay, los países industrializados han reducido gradualmente sus barreras comerciales. Sin embargo, hay señales preocupantes de un resurgimiento del proteccionismo, en especial en Estados Unidos. La reciente propuesta de la Comisión sobre Comercio Internacional (CCI) de Estados Unidos de aumentar hasta un 40 por ciento los aranceles para el acero importado, con el fin de proteger la maltrecha industria del acero estadounidense, es sólo un ejemplo del doble rasero que utilizan los países ricos para proteger sus propios intereses comerciales. Si se aplicara, la propuesta de la CCI afectaría a una serie de países en desarrollo que exportan acero a Estados Unidos, incluyendo México, Brasil, Sudafrica y Argentina, muchos de los cuales ya se han encontrado con restricciones antidumping de Estados Unidos contra sus exportaciones de acero.

Las barreras comerciales del Norte son especialmente perjudiciales porque la mayor parte de las exportaciones de los países en desarrollo van dirigidas a los mercados de los países industrializados. En el año 2000, más del 50 por ciento de las exportaciones de Asia, el 75 por ciento de las de América Latina, y el 70 por ciento de las de África, iban destinadas a Europa occidental, Norteamérica o Japón (OMC 2001a). Sin embargo, los países en desarrollo también aplican barreras comerciales unos contra otros. Esto restringe el desarrollo de un comercio Sur-Sur, disminuyendo una fuente potencial de dinamismo económico y creación de empleo.

Si bien resulta vital mejorar el acceso de las exportaciones de los países pobres a los mercados, eso no será suficiente para conseguir un impacto positivo sobre el empleo y las oportunidades de ganarse la vida. Para que los pobres se puedan beneficiar, también son esenciales las infraestructuras, la formación y los bienes productivos. De igual modo, hace falta aumentar la ayuda al desarrollo, y dirigirla a paliar las limitaciones de la oferta en los países más pobres; esto debe complementarse con estrategias nacionales de desarrollo para ayudar a que los pobres puedan aprovechar las nuevas oportunidades del mercado en condiciones beneficiosas.

**Tabla 4.1**  
Índice de Dobles Raseros

Pais	Porcentaje de las importaciones procedentes de los países en desarrollo (no PMA) sujetas a aranceles superiores al 15 por ciento	Porcentaje de las importaciones procedentes de los países PMA sujetas a aranceles superiores al 15 por ciento	Índice medio de los aranceles del AMF aplicados a productos sujetos a picos arancelarios (>15 por ciento)	Pico arancelario más elevado 1999	Estimación de Apoyo a los Productores (EAP) como % de la renta agraria 1998-2000	Alcance de los aranceles escalonados sobre los productos agrarios post-RU (arancel medio sobre productos elaborados como múltiplo del arancel medio sobre productos sin elaborar)
<b>EE.UU.</b>	6,6	15,0	20,8	121 <sub>(cacahuetes)</sub>	23	1,25
<b>UE</b>	4,9	2,8	40,3	252 <sub>(productos de carne)</sub>	40	2,75
<b>JAPÓN</b>	2,8	2,6	27,8	170 <sub>(azúcar de caña sin refinar)</sub>	63	3,75
<b>CANADÁ</b>	4,8	30,2	30,5	120 <sub>(productos de carne)</sub>	18	3,00

Nota: RU = Ronda Uruguay; AMF = Acuerdo Multifibras; NMF=Nación más favorecida

Fuente : ver nota al final <sup>2</sup>

Arancel agrario medio (media simple del índice obligatorio post-RU)	Eliminación del AMF: % de las restricciones a la importación liberalizadas en 2002, en comparación con el objetivo del ATV	Arancel medio sobre textil y confección (media simple del índice obligatorio post-RU)	Número de investigaciones antidumping abiertas contra países en desarrollo 1 de julio, 1995-30 de junio, 2000
9,0	23	8,9	89
20,0	24	7,9	145
29,7	–	6,8	0
8,8	no disponible	12,4	22

**Gráfico 4.1**  
Clasificación de Dobles Raseros<sup>3</sup>



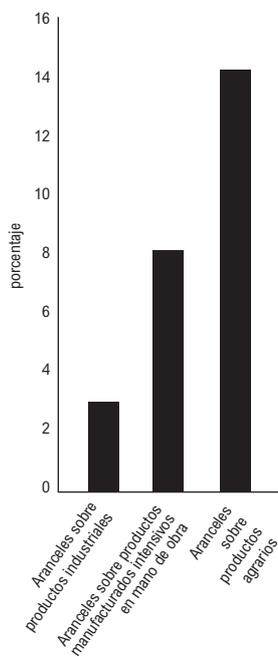
## El Índice de Dobles Raseros

Uno de los problemas a la hora de evaluar las barreras comerciales, es que se presentan en tantas clases y dimensiones diferentes. Esto hace difícil comparar el daño que causa a los países en desarrollo cada país industrializado, cuyos responsables políticos argumentan que los problemas que se generan en un área se compensan con generosidad en otra. En un esfuerzo por desarrollar un indicador general que permita establecer comparaciones, OXFAM ha elaborado un «Índice de Dobles Raseros» (IDR). En esencia, compara el nivel de proteccionismo de las políticas comerciales que aplican las naciones más ricas y más poderosas en el terreno comercial, en contra de las exportaciones de los países en desarrollo. Le hemos llamado así porque pone sobre la mesa de forma clara la distancia que hay entre el principio del libre comercio y las políticas proteccionistas que se aplican en la práctica. El Índice clasifica a los cuatro mayores mercados de los países industrializados –el Quad (Unión Europea, Estados Unidos, Japón y Canadá)– sobre la base de diez indicadores. Estos abarcan las medidas estándar de los aranceles (incluyendo la tasa media de los aranceles que se aplican a los países en desarrollo), el alcance de los picos arancelarios (también llamados ‘aranceles pico’) que superan el 15 por ciento, los aranceles escalonados, los subsidios agrarios, el

**Gráfico 4.2**

Tratamiento desigual: aranceles medios impuestos por los países de renta alta sobre los productos agrarios y los productos manufacturados intensivos en mano de obra de los países en desarrollo

Fuente: Finger y Schuknecht 1999



ritmo al que se están eliminando las restricciones a la importación de textiles, y las acciones antidumping.

En el gráfico 4.2 se presenta un resumen simplificado del IDR. Muestra que las exportaciones de productos agrarios y artículos manufacturados intensivos en mano de obra de los países en desarrollo, cuando entran en los principales mercados del Norte se enfrentan a barreras mucho más altas que los productos industriales, exportados principalmente por los países industrializados. Los países más pobres tienen que hacer frente a las barreras más altas. Los países industrializados aplican aranceles cuatro veces más altos a las importaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo de los que aplican a los productos manufacturados cuando proceden de otros países industrializados.

En la tabla 4.1 se recogen los resultados más detallados del IDR. Entre los hallazgos más llamativos destacan los siguientes:

- En Canadá, el 30 por ciento de las importaciones procedentes de los países menos desarrollados se enfrentan con picos arancelarios (aquellos que superan el 15 por ciento); y en Estados Unidos, el 15 por ciento.
- La media de estos aranceles pico oscila entre el 21 por ciento de Estados Unidos y el 40 por ciento de la UE.
- Los subsidios agrarios ascienden a una cuarta parte de la producción agraria en Estados Unidos, subiendo hasta el 40 por ciento en la UE y sobrepasando el 60 por ciento en Japón.
- En Japón y Canadá, los aranceles medios para los productos agrarios procesados exportados superan en más de tres veces a los aranceles para los productos agrarios sin procesar.
- En Canadá y Estados Unidos, la media de los aranceles agrarios se acerca al 10 por ciento, ascendiendo a más del 20 por ciento en la UE y Japón.
- La UE y Estados Unidos sólo han eliminado una cuarta parte de las cuotas que restringen la importación de textiles y ropa, de lo que se habían comprometido a eliminar bajo el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC.
- En los cinco años siguientes a la finalización de la Ronda Uruguay, Estados Unidos y la UE han presentado entre los dos 234 casos antidumping contra los países en desarrollo.

Tomadas individualmente, cada una de las restricciones comerciales consideradas en el IDR es profundamente perjudicial para los países en desarrollo. Consideradas en su conjunto, ayudan a explicar por qué éstos no han sido capaces de aumentar su participación en el comercio mundial, y por qué son tan débiles los vínculos entre el comercio internacional y la reducción de la pobreza. Aunque ninguno de los países industrializados reúne los criterios para decir que otorga un trato justo a los países pobres, unos son más injustos que otros. La UE se sitúa, por un estrecho margen, en la peor posición, seguida de cerca por Estados Unidos.

Los costes del proteccionismo del Norte se pueden representar mediante modelos económicos que predicen los beneficios potenciales de una liberalización de las importaciones. Según uno de estos modelos, los beneficios de una total liberalización de las importaciones por parte de los países industrializados, entre 2000 y 2005, serían del siguiente orden de magnitud (Anderson et al. 2001):

- para India, China y Brasil, más de 3.000 millones de dólares para cada uno
- para América Latina, más de 14.000 millones de dólares
- para África subsahariana, más de 2.000 millones de dólares
- para Indonesia, más de 600 millones de dólares

Por elevadas que sean estas cifras, no llegan a expresar en su totalidad los beneficios que se derivarían de una reducción de las barreras comerciales. Ello es debido a que no tienen en

cuenta que las oportunidades de mercado podrían generar efectos dinámicos sobre la inversión y la innovación. En el caso de Brasil, un estudio que abarcaba sólo a nueve grupos de productos, estimaba en 831 millones de dólares las ganancias potenciales de la retirada de las barreras comerciales estadounidenses.<sup>4</sup>

Las barreras comerciales de los países industrializados afectan más gravemente a los países más pobres. Las exportaciones de los 49 Países Menos Adelantados (PMA) a los países industrializados se enfrentan con aranceles un 20 por ciento más elevados como media que el resto del mundo. Esta cifra se eleva al 30 por ciento para las exportaciones de productos manufacturados (FMI y Banco Mundial 2001a). Los PMA están perdiendo unos 2.500 millones de dólares al año en posibles ganancias por exportaciones, como consecuencia de los elevados niveles de protección arancelaria de Canadá, la UE, Japón y Estados Unidos.

Estas pérdidas de los PMA contrarrestan los beneficios de la ayuda que reciben. En 1999, los países del Quad proporcionaron a los PMA casi 10.000 millones de dólares en ayuda. Pero por cada cuatro dólares de ayuda, esos mismos países recuperan uno mediante la imposición de restricciones comerciales a las exportaciones de los PMA. Esta incoherencia entre las políticas comerciales y de ayuda de los países industrializados llega a alcanzar en algunos casos proporciones absurdas: las restricciones comerciales de Canadá cuestan a los PMA unos 1.600 millones de dólares en pérdida de ingresos por exportación, lo que representa unas cinco veces el nivel de la ayuda que proporciona Canadá a los PMA (Oxfam 2001a).

Mejorar sus oportunidades de acceso a los mercados podría ayudar a revertir la implacable marginación de los PMA en el comercio internacional. Proporcionar acceso libre de aranceles y de cuotas a todos los productos exportados por los PMA que ahora afrontan picos arancelarios en los países industrializados, generaría un incremento de un 11 por ciento en las exportaciones totales de los PMA (Hoekman et al. 2001). Estas ganancias se derivarían de un incremento de la exportación de textil y confección a Estados Unidos y Canadá. Los exportadores de productos agrarios de los PMA también se beneficiarían de un mejor acceso a los mercados de la UE y Japón, en especial en el caso del azúcar y de algunos cereales. El coste para otros países en desarrollo sería mínimo, ascendiendo a menos de un 0,1 por ciento del total de sus exportaciones. Para los países industrializados, generaría beneficios para los consumidores y un coste mínimo para los productores. En cambio, el aumento en el total de las exportaciones de los PMA se traduciría en mayores oportunidades de empleo y medios de ganarse la vida para los pobres, así como en un aumento de los ingresos de los gobiernos empobrecidos.

A pesar del reducido coste que supondría mejorar el acceso a los mercados, y de las repetidas promesas de actuar de los gobiernos del Norte, poco se ha hecho hasta ahora. Los países industrializados se han comprometido reiteradamente a proporcionar acceso libre a todas las exportaciones de los países más pobres del mundo. Sin embargo, hasta la fecha, la gran mayoría de sus iniciativas han excluido los productos clave de interés para los PMA. Tan solo Nueva Zelanda ha abierto completamente sus mercados a todos los productos exportados por los PMA.

Un factor que impide el desarrollo de oportunidades de acceso a los mercados es la presión proteccionista orquestada por grupos de presión políticamente poderosos. La iniciativa de 2001 de la UE «Todo Menos Armas» (TMA) pretendía en un principio proporcionar de forma inmediata un acceso libre a los mercados para todas las exportaciones de los PMA que no fueran de carácter militar. Sin embargo, a raíz de una campaña conjunta de los productores europeos y los exportadores tradicionales del Caribe, que temieron perder mercado, se modificó la propuesta de manera que para tres productos importantes (arroz, azúcar y plátanos) el acceso libre para los PMA se retrasará hasta ocho años.

Gracias a la aplicación de la iniciativa TMA, algunos PMA han encontrado oportunidades para exportar. Mozambique, por ejemplo, que había estado excluido del mercado del azúcar de la UE, tiene ahora un cierto acceso (limitado por una cuota) durante los ocho años de transición, es decir, hasta 2009. Se espera que con ello se proporcione a Mozambique un nuevo

mercado de exportación para varios miles de toneladas de azúcar al año, lo que podría generar 8.000 nuevos puestos de trabajo en las plantaciones y en la industria azucarera. Estos trabajos beneficiarán a personas que viven en la pobreza en áreas rurales donde hay pocas alternativas de trabajo, y ayudará a estimular la economía rural (Hazeleger 2001, Hanlon 2001). No obstante, los beneficios de un acceso sin restricciones habrían sido mucho mayores.

Demasiado a menudo, las concesiones comerciales llevan aparejadas condiciones que limitan su alcance para mejorar las exportaciones de los países en desarrollo. La Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA) de Estados Unidos proporciona acceso libre para una serie de productos exportados por 39 países PMA africanos. Sin embargo, sólo pueden optar productos «no sensibles», y éstos se enfrentan con unas condiciones estrictas. Por ejemplo, se requiere el uso de tejidos e hilo de Estados Unidos en las exportaciones africanas de textil y prendas de vestir. Más aún, los países africanos que quieren optar a exportar bajo la AGOA se encuentran con condiciones como abrir sus mercados al comercio y las inversiones de Estados Unidos, y aplicar reformas económicas basadas en el mercado.

## Las barreras a las que se enfrentan los países en desarrollo

El IDR muestra el alcance de las barreras comerciales a las que se enfrentan los países en desarrollo, pero al considerar sólo valores medios, subestima tanto la dimensión de la protección del Norte como los costes que supone para los países en desarrollo. Entre las principales barreras se encuentran los aranceles, los aranceles escalonados, las barreras no arancelarias, las normas que deben cumplir los productos y las acciones antidumping.

### Aranceles

Los aranceles son impuestos a las importaciones que entran en un país. Al incrementar el precio de los bienes importados en el mercado doméstico, protegen a los productores locales de estos bienes o similares (y a sus proveedores) de la competencia extranjera. Los aranceles también suponen ingresos para el Estado.

Los países industrializados han reducido el nivel medio de su protección arancelaria de aproximadamente un 10 por ciento a comienzos de los ochenta, a un 5 por ciento en 1999. Sin embargo, se imponen aranceles mucho más altos a productos de especial interés para los países en desarrollo, en concreto a alimentos básicos, tabaco, algunas bebidas, frutas y verduras, productos de la industria alimentaria –incluyendo zumos de frutas y carne envasada– textil, ropa y calzado (Banco Mundial 2001a). Son los llamados picos arancelarios, que pueden exceder el cien por cien, o incluso más. La UE aplica un arancel del 250 por ciento a los productos de carne, y Estados Unidos y Canadá imponen aranceles que superan el 120 por ciento a los cacahuetes y a los productos de carne, respectivamente. En Japón, los zapatos de cuero se enfrentan con aranceles de hasta un 160 por ciento, y sólo cantidades muy limitadas de exportaciones de los países en desarrollo pueden entrar en el país pagando la mitad de esa tasa.

### *Aranceles escalonados*

Los aranceles que se incrementan en función del nivel de elaboración del producto, son especialmente perjudiciales. Desincentivan la inversión encaminada a conseguir un mayor valor añadido a nivel local, al tiempo que desalientan la diversificación. Con ellos se deja atrapados a muchos países en desarrollo en los mercados de materias primas, que se caracterizan por su inestabilidad y por unos precios mundiales bajos, que se siguen deteriorando. Como hemos visto en el capítulo 3, esto supone un camino prácticamente garantizado hacia la marginación en el comercio mundial. La retirada de los aranceles escalonados permitiría que los países en desarrollo recibieran un porcentaje mayor del beneficio de las exportaciones, lo que por su parte generaría empleo local y oportunidades de inversión.

El sector de la comida elaborada se ve especialmente afectado por los aranceles escalonados. En la UE y Japón, los aranceles a los productos alimentarios manufacturados completamente elaborados, doblan los de los productos en su primer estado de elaboración. En Canadá,

los aranceles sobre los alimentos elaborados son 13 veces superiores a los de los productos sin procesar. El 30 por ciento de los picos arancelarios aplicados en la UE protegen a la industria alimentaria. Estos aranceles oscilan entre el 12 y el 100 por cien, afectando a los productos elaborados a base de azúcar, los cereales y la fruta envasada. La situación es similar en Estados Unidos, donde la industria alimentaria acapara una sexta parte de todos los picos arancelarios, incluyendo el zumo de naranja (30 por ciento) y la mantequilla de cacahuete (132 por ciento). En Japón, el 40 por ciento de todos los picos arancelarios protegen su industria alimentaria, afectando a una amplia variedad de productos, que van desde el cacao en polvo y el chocolate, a la carne envasada y los zumos de frutas (UNCTAD 2000a).

A pesar de que en muchos países en desarrollo la elaboración de alimentos es una industria de exportación clave, la mayor parte de sus exportaciones se concentran en el primer estado de procesamiento, cuyo valor añadido es relativamente menor. Tan solo un 5 por ciento de las exportaciones agrarias de los PMA corresponden a productos alimentarios con un proceso de elaboración más avanzado; y sólo un 17 por ciento si se considera el conjunto de los países en desarrollo. Por el contrario, los productos alimentarios elaborados, con un mayor valor añadido, constituyen el 32,5 por ciento de las exportaciones agrarias de los países industrializados (ibid).

### **Barreras no arancelarias**

Las barreras no arancelarias (BNA) constituyen con frecuencia un obstáculo más significativo para las exportaciones de los países en desarrollo que los aranceles, que están descendiendo. En las BNA se incluyen restricciones cuantitativas como las cuotas de importación, las restricciones estacionales, las normas de origen (ver en el apartado 'Mejorar el acceso a los mercados de la UE y de Estados Unidos') y una amplia gama de condiciones que deben cumplir los productos. Las BNA pueden ser tan efectivas como los aranceles a la hora de restringir las exportaciones de los países en desarrollo, pero son menos transparentes. Por ejemplo, el verdadero nivel de protección que se proporciona a la industria europea se eleva desde el 5,1 por ciento si se consideran sólo los aranceles, hasta el 9 por ciento si se tienen en cuenta los aranceles y las barreras no arancelarias (Messerlin 2001).

Los boicots de los consumidores pueden funcionar como efectivas barreras no oficiales, causando efectos devastadores en el comercio de los países en desarrollo. Un ejemplo es la campaña del grupo de presión estadounidense People for the Ethical Treatment of Animals (PETA) en contra del uso de cuero procedente de India, por motivos de crueldad con los animales. Como resultado se prohibió utilizar el cuero de este país en productos importados por importantes empresas europeas y estadounidenses –incluyendo Gap, Marks and Spencer y Clarks– lo que ha supuesto una reducción de un 7 por ciento en las exportaciones de cuero de India, con los consiguientes efectos negativos sobre las vidas de 2,5 millones de personas empleadas en el sector.

### *Normas que deben cumplir los productos*

Cuando exportan a los países industrializados, los países en desarrollo tienen que cumplir rigurosas normas sanitarias y de seguridad, especialmente cuando se trata de productos agrarios. La mayor parte de estas normas pretenden verdaderamente proteger la salud pública. Sin embargo, se pueden aplicar de forma que reduzcan la capacidad de los países en desarrollo para aprovechar las oportunidades de exportar, dejándoles fuera de mercados importantes. Un estudio reciente del Banco Mundial (Otsuki et al. 2001) mostraba que la aplicación de las nuevas normas de la UE para proteger a los consumidores de la aflatoxina (un carcinógeno natural) va a costar a los exportadores africanos de nueces, cereales y frutos secos 670 millones de dólares al año, sin aportar beneficios significativos para la salud.

Este tipo de normas crean problemas a los países en desarrollo porque a menudo carecen de capacidad para cumplirlas. La legislación que las regula puede ser compleja, y requiere un detallado conocimiento legal y científico para interpretarla. Las normas pueden abarcar aspectos tan variados como requerimientos de empaquetado, aditivos permitidos, higiene de los alimentos, normas de procesado o residuos de pesticidas. Controlar y aplicar estas nor-

Cuadro 4.1

## La UE bloquea las exportaciones de ropa de cama de India

En agosto de 2001, una decisión de la OMC consideró injustificados los aranceles antidumping que la UE venía imponiendo desde 1997 a las importaciones de ropa de cama procedentes de India. A raíz de ello, los aranceles fueron suspendidos, pero ya habían causado un efecto devastador sobre las empresas indias y sus trabajadores.

Una de las empresas afectadas fue Anglo-French Textiles, situada en la ciudad de Pondicherry, un puesto francés hasta 1954, en el sur de India. Pondicherry tiene una población de unos 400.000 habitantes, y ocupa el séptimo lugar en el país en la producción de ropa de algodón. En 1997, Anglo-French Textiles empleaba a 6.000 personas; y se estima que 30.000 más se beneficiaban indirectamente, bien suministrando servicios o materiales a la fábrica, o porque algún miembro de la familia trabajaba allí.

El principal mercado de Anglo-French Textiles era el Reino Unido, país al que suministraba ropa de cama para el Servicio Nacional de Salud y la industria hotelera. La empresa no fue capaz de seguir exportando al Reino Unido, una vez que la UE impuso a sus exportaciones aranceles antidumping del 25 por ciento. Entre 1997 y 2000, su volumen de ingresos cayó en más de un 60 por ciento, de 11 a 4 millones de dólares. Durante el mismo periodo de tiempo, al verse obligada a cerrar una serie de departamentos de costura, la empresa redujo en más de 1.000 los empleos, introduciendo esquemas de bajas voluntarias y congelando las contrataciones. Esto ha supuesto la pérdida de oportunidades de empleo para posibles trabajadores, así como un impacto global negativo sobre la economía de la ciudad de Pondicherry, donde Anglo-French Textiles es la mayor industria generadora de empleo.

Desde la suspensión de los aranceles antidumping de la UE en agosto de 2001, Anglo-French Textiles está tratando de reconstruir su participación en el mercado británico. Sin embargo, la administración de la empresa piensa que le llevará al menos dos años conseguir el mismo nivel de encargos europeos que tenía antes de la acción antidumping. En las normas de la OMC no existen disposiciones para que las empresas afectadas puedan buscar una compensación por las pérdidas que les han ocasionado.

(Fuente: Comunicación privada con el director de exportación de Anglo-French Textiles).

mas requiere una experiencia científica y técnica de la que no suelen disponer los países pobres. Cumplir las normas no es barato: para algunos productos agrarios, el coste de aplicar los requerimientos legislativos –incluyendo los test y la certificación– puede ascender al 10 por ciento del coste total del producto (DFID 2001). Con frecuencia, incluso los países industrializados encuentran dificultad para cumplir con una aplicación rigurosa de las normas. Por ejemplo, los exportadores estadounidenses de fruta fresca se han quejado frecuentemente de que la UE aplica las normas de la forma más estricta posible, utilizándolas de hecho como una barrera no arancelaria (BER 2001).

En algunos casos, las normas tienen un resultado abiertamente proteccionista, sea intencionadamente o por su diseño. Basta considerar el caso del siluro (una variedad local de pez) de Vietnam. En los últimos años, los cultivadores de peces de este país han conseguido ganarse la vida gracias al aumento de las exportaciones de este pescado a Estados Unidos. Sin embargo, en noviembre de 2001, una campaña de la industria estadounidense del siluro persuadió al Congreso para que cambiara la definición de éste de forma que la especie vietnamita quedaba excluida, a pesar de un pronunciamiento del Departamento de Agricultura estadounidense en el sentido de que no hay motivos científicos para esta decisión. Esta discutible restricción es una amenaza para el medio de vida de 15.000 familias vietnamitas que han invertido los ahorros de su vida en la compra de las jaulas flotantes necesarias para la producción.

Las normas para los productos perjudican seriamente el medio de vida de mucha gente. Las organizaciones de comercio justo que tratan de promover programas a pequeña escala de producción de miel en África, han visto socavados sus esfuerzos por las estrictas condiciones de la UE sobre el control de residuos de pesticidas. En algunos casos, el principio de precaución se lleva al extremo. En 1997, la respuesta de la UE a una epidemia de cólera en el este de África fue prohibir la importación de pescado desde cualquier país de la región, sin una investigación previa de su posible peligro. A raíz de una intervención de la Organización Mundial de la Salud, que indicaba que era improbable que el pescado fuera un medio de transmisión del cólera, se levantó la prohibición. Lamentablemente, ya se había causado un daño importante. Las exportaciones de pescado desde Kenia a la UE cayeron en un tercio, perjudicando el medio de vida de 40.000 pescadores y sus familias, así como a la industria que procesa el pescado y a otras afines.

### Medidas antidumping

El acuerdo antidumping de la OMC permite a los países miembro protegerse frente a la competencia injusta de productos cuyo precio se ha bajado artificialmente. En términos generales, su objetivo es evitar que los países y las empresas consigan una ventaja injusta vendiendo productos a precios reducidos artificialmente; por ejemplo, mediante subsidios. Por desgracia, el acuerdo es lo suficientemente vago como para permitir el inicio de acciones antidumping incluso sobre una base falsa. Los países en desarrollo han sido el primer objetivo.

El dumping se define como la venta de un producto en otro país, a precios inferiores a los del mercado nacional del país exportador. El acuerdo de la OMC permite que los miembros respondan imponiendo multas, o aranceles antidumping, que aumentan el precio de las importaciones con relación a los precios nacionales. Normalmente, las investigaciones se inician a raíz de quejas presentadas por las empresas o por las organizaciones industriales afectadas. Los aranceles antidumping se pueden imponer durante un periodo de hasta cinco años. Desde que se firmó el nuevo acuerdo de la OMC en 1995, la UE y Estados Unidos han iniciado 234 acciones antidumping en contra de países en vías de desarrollo. Aunque algunos de los países en desarrollo más grandes, como Argentina y Brasil, también han empezado a utilizar las acciones antidumping, otros muchos son el objetivo de las acciones emprendidas por los países industrializados. Los datos preliminares correspondientes a 2001, sugieren que los países ricos están aumentando una vez más su actividad antidumping. Durante los primeros seis meses del año, Estados Unidos y Canadá han abierto un elevado número de casos (OMC 2001c).

Estados Unidos ha desarrollado algunas de las estrategias más imaginativas para abusar de la letra y el espíritu de las disposiciones antidumping de la OMC. Bajo la legislación conocida como Enmienda Byrd, las autoridades aduaneras cobran los aranceles antidumping, y después los transfieren a las empresas estadounidenses que han alegado el daño, proporcionándoles de hecho un subsidio. Esta práctica es objeto de una disputa en el seno de la OMC, a raíz de las quejas presentadas desde nueve países –incluyendo Brasil, Tailandia, India e Indonesia– que se han visto perjudicados.

Para las industrias que tienen influencia política, las acciones antidumping proporcionan una solución rápida frente a la presión de una competencia intensificada por la globalización y el cambio tecnológico. Los países en desarrollo son a menudo un objetivo preferencial porque carecen de capacidad para ejercer represalias. Por ejemplo, la industria del acero de Estados Unidos ha dirigido acciones antidumping contra el acero laminado de Brasil, a pesar de que representa menos del 1 por ciento del mercado estadounidense.

El procedimiento para establecer el dumping es complejo y costoso, por lo que muchos países en desarrollo tienen dificultades para recusar las medidas antidumping impuestas por los países industrializados. Sin embargo, el impacto de los aranceles antidumping sobre un exportador de un país en desarrollo puede ser devastador: caerán las exportaciones y la producción, con el resultado frecuente de una pérdida de empleo en la empresa (cuadro 4.1). Puede haber efectos que golpeen a la economía de forma más amplia, afec-

tando a los proveedores de la empresa en cuestión. Y el futuro de la empresa exportadora puede ser incierto, viéndose afectadas la inversión, la expansión de la producción y las futuras exportaciones.

### **Comercio Sur-Sur y «regionalismo abierto»**

El proteccionismo de los países de renta alta es especialmente perjudicial para los países en desarrollo, por razones obvias: la mayor parte de las exportaciones de los países en desarrollo van dirigidas al mundo industrializado y, por definición, el poder adquisitivo en los países ricos es más alto. Sin embargo, los países en desarrollo también se encuentran con problemas cuando comercian entre ellos. El comercio Sur-Sur ha aumentado en las dos últimas décadas. En 1999, suponía el 40 por ciento de las exportaciones de los países en desarrollo, frente al 26 por ciento de 1980. Pero el crecimiento de los vínculos comerciales entre los países en desarrollo se ha visto frenado por restricciones a la importación. La media de los aranceles aplicados por los países en desarrollo a las exportaciones de manufacturas de otros países en desarrollo, supera en más de tres veces a la media de los aranceles impuestos por los países ricos. Los aranceles de los países en desarrollo para las exportaciones agrarias de otros países pobres son también mayores (Banco Mundial, 2001a).

Los acuerdos comerciales a escala regional son una posible vía para estrechar los vínculos comerciales, pero la regionalización toma formas diversas; no siendo todas ellas favorables para el mundo en desarrollo. En cierto modo, es exagerado hablar de una economía global. Una parte creciente de la actividad económica tiene lugar entre regiones, y bajo normas establecidas en acuerdos regionales de comercio (ARC). La visión dominante es que el «regionalismo abierto», o acuerdos regionales que extienden el libre comercio, es bueno para la globalización y bueno para los países pobres. Esta visión es errónea: el regionalismo abierto es casi una contradicción en sí mismo, ya que la preferencia regional implica discriminación. Y lo que es más importante, el regionalismo está teniendo una influencia enorme en el acceso al mercado y en la distribución de los beneficios del comercio.

Los ARC son sistemas de preferencias comerciales en los que sus miembros comparten ventajas entre ellos que no conceden a otros, excepto sobre la base de una negociación. En la Unión Europea, más de dos terceras partes del comercio de mercancías se lleva a cabo sobre la base de preferencias internas. Estados Unidos, Canadá y México –los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)– también comercian sobre todo entre ellos. Más de la mitad de sus exportaciones y casi la mitad en el caso de las importaciones las realizan dentro del tratado.

Los países en desarrollo han organizado sus propios grupos de comercio regionales, que, en algunos casos, han ayudado a estimular un comercio intra-regional. En América Latina, una quinta parte de las exportaciones de los cuatro miembros de Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) se realiza entre ellos. En el Sudeste asiático, los países miembros de ASEAN realizan en torno a una cuarta parte de sus exportaciones con otros miembros del bloque de comercio regional.<sup>5</sup> En África occidental, se han dado pasos hacia una unión aduanera y, en esta región y en el sur del continente, los ARC han propiciado un aumento del comercio, aunque su alcance sigue siendo limitado. En el sur de Asia, los ARC están menos desarrollados. Sólo un 4 por ciento de las exportaciones de los miembros de la Asociación de Asia del Sur para la Cooperación Regional (SAARC) –Bangladesh, India, Nepal y Pakistán– se realiza en el contexto del tratado, igual que a comienzos de los noventa.

Durante la década de los noventa, la expansión de la globalización estuvo acompañada por una proliferación de acuerdos comerciales regionales y sub-regionales. La UE ha cerrado recientemente acuerdos de libre comercio con México, y ha iniciado negociaciones con Mercosur. Por otra parte, el nuevo Acuerdo de Cotonou vincula a la UE con 71 estados pobres de África, Caribe y Pacífico (ACP). Su amplia red de preferencias abarca ya a casi todos los países del mundo. En Estados Unidos, el «regionalismo abierto» también ha surgido como

una prioridad de su política comercial. La Administración Bush ha dado un renovado impulso a los planes para extender el TLCAN a través de las Américas, con el objetivo de conseguir un Área de Libre Comercio para las Américas en el año 2005.

¿Qué implicaciones tiene todo esto para la distribución de los beneficios del comercio internacional? Según la teoría dominante, todos los países se beneficiarán, ya que se asume que la liberalización comercial promueve el crecimiento. Dejando aparte esa dudosa perspectiva, la realidad sigue siendo que algunos ganan mucho más que otros. Consideremos el caso del TLCAN. En 1992, México exportaba textil y prendas de vestir a Estados Unidos por valor de 1.000 millones de dólares. Durante los 90, esa cifra ascendió a 10.000 millones de dólares. En el mismo periodo de tiempo, las exportaciones de textil y ropa desde Bangladesh e India crecieron mucho más lentamente, de 2.000 a 5.000 millones de dólares. El TLCAN puede haber generado comercio, pero se ha influido en el mercado en beneficio de México y en contra de dos de los países más pobres del mundo, con implicaciones negativas para su participación en el mercado mundial. Bangladesh también se va a ver afectado negativamente por la Ley de Comercio y Desarrollo de América de 2000, que ha extendido las preferencias sobre textiles a competidores en el Caribe.

Los ARC pueden convertirse en vehículos para el proteccionismo y para normas comerciales que son intrínsecamente malas para los países pobres, como veremos en el capítulo 8. Frente a las prácticas proteccionistas, son los países en desarrollo los que corren un mayor riesgo por tratarse de los socios más débiles del sistema mundial de comercio. Pero hay otras formas por las que los ARC pueden influir sobre los beneficios del comercio en favor de los países ricos. Por ejemplo, la UE ha negociado acceso preferencial a los mercados de México y Suráfrica, pero ninguno de estos países disfruta de acceso privilegiado al otro mercado, lo que da una ventaja obvia a los exportadores europeos.

Potencialmente, los ARC podrían reforzar de varias formas la posición de los países en desarrollo. Pueden crear centros dinámicos de crecimiento, sustentando vínculos entre empresas y productores en las regiones en desarrollo. Pueden también diversificar el riesgo, disminuyendo la dependencia de un reducido número de mercados del Norte, y reducir la vulnerabilidad frente a una pérdida en esos mercados. Pero en su forma actual, los ARC están ayudando a incrementar, más que a reducir, las desigualdades en el comercio mundial.

## Textil y prendas de vestir: como no acabar con el Acuerdo Multifibras

El sector textil y de la confección es la principal fuente de exportación de manufacturas, en precio, para los países en desarrollo. Para muchos de ellos, la forma en que los países ricos gestionan estos mercados es una medida de su enfoque del comercio y el desarrollo. Justificadamente, ven el Acuerdo Multifibras (AMF) y el fracaso de los países industrializados para acabar con él como uno de los ejemplos más patentes de los dobles raseros en el comercio internacional.

### El Acuerdo Multifibras

Desde 1974, este acuerdo ha regulado el comercio de textil y prendas de vestir. Desde sus inicios, el AMF ha sido una clara orientación para los principios que sostienen todo el sistema de comercio multilateral. Es intrínsecamente proteccionista en su concepción, y discriminatorio en su aplicación, en el sentido de que va dirigido en contra de los países en desarrollo.

En esencia, se trata de un sistema de cuotas que restringe la cantidad de productos de textil y ropa que entra en los mercados de Canadá, la UE, Noruega y Estados Unidos. Durante las conversaciones sobre comercio mundial de la Ronda Uruguay, los países industrializados

acordaron su eliminación progresiva. El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) de la OMC prevé su retirada en cuatro fases, entre 1995 y 2005. Lamentablemente, los países importadores han aprovechado cada resquicio del acuerdo, y algunos más, para retrasar la liberalización.

Para los países en desarrollo, el ATV fue un mal acuerdo que reflejaba su desigual fuerza en las negociaciones. La eliminación de las cuotas tenía trampa, ya que el acceso libre de cuotas para aproximadamente la mitad de todas las importaciones entra en vigor al final del periodo de aplicación. Bajo el ATV, se supone que los países industrializados eliminarían las cuotas de importación de al menos el 51 por ciento de sus importaciones de textil y confección, en enero de 2002. Aunque la UE y Estados Unidos cumplan técnicamente con este compromiso, habrán eliminado las cuotas para sólo el 12 por ciento de las importaciones de textil y confección que previamente estaban restringidas por cuotas de importación bajo el AMF. Esto es así porque han dado prioridad a la «liberalización» de aquellas categorías de productos que los países en desarrollo apenas exportan, como los paracaídas, y a la eliminación de aquellas cuotas de importación que los países en desarrollo no han sido habitualmente capaces de completar.<sup>6</sup> Noruega es la única excepción, ya que ha retirado unilateralmente todas las cuotas en cuatro años.

Estados Unidos, en contra del requerimiento del ATV en el sentido de que los miembros de la OMC permitan un ajuste continuado y el aumento de la competencia en sus mercados, ha declarado al comienzo del proceso ATV que «aseguraría que la integración de los productos más sensibles se retrase hasta el final del periodo de diez años». De igual modo, la política de la UE ha «considerado apropiado retener el control sobre las cuotas con vistas a mantener la posibilidad de utilizarlas como una baza en las negociaciones para conseguir mejor acceso a los mercados en terceros países».<sup>7</sup>

Aunque Canadá, la UE y Estados Unidos han liberalizado algunos productos que estaban previamente restringidos por cuotas de importación, éstos tienden a ser hilos y tejidos de bajo precio en lugar de prendas de vestir de precio más alto. En enero de 2002, sólo el 12 por ciento de los productos liberalizados por Estados Unidos y Canadá serán prendas de precio elevado, una proporción que asciende hasta el 18 por ciento en el caso de la UE.<sup>8</sup> En conjunto, se estima que en 2004 los 11 principales países en desarrollo exportadores de textil y ropa afrontarán todavía cuotas en más del 80 por ciento de sus exportaciones a los países industrializados (Spinanger 1999). Estas tácticas dilatorias tendrán como resultado un importante ajuste en enero de 2005, con la eliminación de todas las cuotas de importación para alrededor del 80 por ciento de los artículos textiles y de ropa que previamente estaban restringidos, en lugar de un ajuste escalonado como estaba previsto originariamente. Los países en desarrollo exportadores temen que esto pueda disparar una creciente resistencia política a la liberalización en los países industrializados importadores, y la imposición de nuevas medidas proteccionistas como las acciones antidumping, añadidas a los ya altos aranceles.

Otra amenaza que se deriva de un cambio rápido de las normas comerciales en las industrias del textil y la confección es que los costes del ajuste recaerán sobre las mujeres, muchas de las cuales trabajan en casa y son por tanto ignoradas por las autoridades gubernamentales. El desequilibrio de género a todos los niveles en la fuerza de trabajo, resta valor al empleo flexible y a las mujeres que trabajan en casa, y tiende a hacer invisible a los ojos de los que elaboran las políticas, el impacto de los cambios sobre el bienestar y el medio de vida de la gente.<sup>9</sup>

Aparte de la inminente injusticia que supone que los países industrializados no cumplan sus compromisos, los países en desarrollo seguirán encontrándose con problemas, incluso después de la desaparición de las cuotas del AMF. Los aranceles medios sobre las exportaciones de textil y confección serán del 12 por ciento, tres veces más altos que la media general de los aranceles de productos industriales. Una reducción de la protección arancelaria, junto con la eliminación del AMF, podría generar un crecimiento en las exportaciones de textil y confec-

ción de muchos países en desarrollo, con un impacto positivo en el empleo, la inversión y la reducción de la pobreza.

### **Ganadores y perdedores en la eliminación del AMF: el caso de Bangladesh**

La eliminación del AMF generará un complicado panorama de ganadores y perdedores. Los países en desarrollo, en su conjunto, pierden con el AMF. Sin embargo, algunos se han beneficiado de las cuotas, ya que éstas proporcionan la entrada en un mercado protegido. Es una prioridad urgente gestionar la eliminación del acuerdo de manera que se maximicen los beneficios y se minimicen los costes.

Ningún país puede perder tanto como Bangladesh, que desarrolló su sector de exportación de confección sobre la base de un acceso garantizado al mercado de los países industrializados bajo el sistema de cuotas del AMF, que protege sus empresas de la competencia de India y China. Las exportaciones de ropa representan tres cuartas partes de las exportaciones totales del país, habiendo crecido desde un millón de dólares en 1978 hasta 4.000 millones de dólares en 2000. Más de 1,5 millones de personas, la mayoría mujeres, trabajan en esta industria. Se ha movilizado una considerable inversión nacional, así como extranjera, utilizando algunas empresas alta tecnología para fabricar productos con un mayor valor. A pesar de ello, Bangladesh ha encontrado dificultades para desarrollar industrias nacionales complementarias, siendo su industria altamente dependiente de la importación de materiales (capítulo 2). Esto sitúa al país en desventaja frente a competidores que sí lo han hecho.

Se teme que con la eliminación del AMF, Bangladesh perderá inevitablemente parte de su mercado en los países industrializados en beneficio de otros exportadores, como India y China. Esto podría dejar sin trabajo a un gran número de mujeres en Bangladesh, o forzarlas a aceptar salarios más bajos al tratar la industria de reducir sus costes de producción. Tienen pocas oportunidades más para encontrar un medio de ganarse la vida.<sup>10</sup> Esto tendrá un impacto inevitable sobre los niveles de pobreza del país, no sólo para las mujeres directamente afectadas, sino también para sus familias, que dependen de las remesas que ellas envían a casa desde la ciudad para pagar la comida, la escuela y la atención sanitaria.

### **Mejorar el acceso a los mercados de la UE y de Estados Unidos<sup>11</sup>**

El Gobierno de Bangladesh y los países donantes deben prestar atención con urgencia al desarrollo de una política industrial que refuerce la industria local. Al mismo tiempo, la UE y Estados Unidos podrían hacer mucho más para reducir los costes del ajuste, mejorando los términos en que los productos de Bangladesh entran en sus mercados. El 70 y el 25 por ciento, respectivamente, de sus exportaciones de prendas de punto, y el 46 y el 49 por ciento, respectivamente, de sus exportaciones de ropa tejida tienen como destino los mercados de la UE y Estados Unidos.

El principal problema al que se enfrenta Bangladesh en el mercado estadounidense es la continuación de las cuotas restrictivas. Transcurrido más de la mitad del periodo de aplicación del ATV, entorno al 70 por ciento del textil y la ropa exportados por Bangladesh a Estados Unidos se siguen encontrando con estas barreras. La liberalización de las cuotas del AMF llevada a cabo por Estados Unidos en las dos primeras fases de aplicación del ATV (en 1995 y 1998), no incluyó productos de interés para Bangladesh. La tercera fase (enero de 2002) liberalizó sólo dos artículos para los que Bangladesh se enfrentaba a cuotas: guantes y pantalones de seda. Esto significa que el 80 por ciento de las exportaciones de ropa de mayor valor de Bangladesh seguirán estando sujetas a cuotas hasta el final del acuerdo de la OMC (31 de diciembre de 2004). Incluso en ausencia de cuotas restrictivas, las exportaciones de ropa de Bangladesh a Estados Unidos se enfrentan a barreras arancelarias extremadamente altas. Los aranceles para muchos productos de interés para Bangladesh llegan al 20 por ciento, cinco veces más altos que el arancel medio en Estados Unidos.

La UE proporciona un acceso preferencial a sus mercados a las exportaciones de ropa de Bangladesh, eximiéndolas de su arancel de importación, que es del 12,5 por ciento. Aun así, las estrictas normas de origen impuestas por la UE limitan la capacidad de Bangladesh para

utilizar plenamente esa ventaja. Antes de 1996, la ropa de punto se enfrentaba a exigencias altamente restrictivas en tres fases de transformación, para tener derecho al acceso preferencial: aunque la fibra no tenía que ser originaria de Bangladesh, los tres procesos para transformar la fibra en hilo, el hilo en tejido, y el tejido en prenda de vestir; tenían que desarrollarse dentro del país. Esto significaba que la capacidad de Bangladesh para utilizar su acceso preferencial al mercado de la UE estaba limitada por su capacidad de producir el hilo nacionalmente.

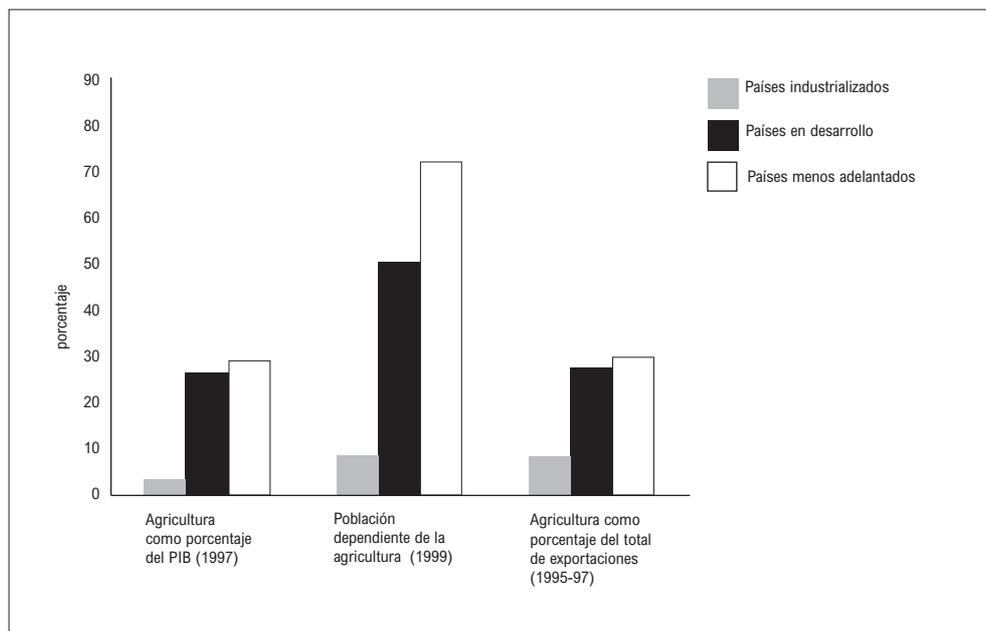
A raíz de la petición de Bangladesh de mayor flexibilidad en las normas de origen, y una disputa sobre su conformidad con las reglas, se llegó a un acuerdo provisional que prevaleció entre 1996 y 1998; bajo el cual las normas se relajaron pero las exportaciones de ropa de Bangladesh se limitaron por medio de cuotas. En 1999, la UE retiró la restricción por cuotas y relajó sus normas de origen de manera que las exportaciones de ropa de punto de Bangladesh hecha con hilo importado tenían derecho al acceso preferencial al mercado. En 2000, la UE relajó aún más sus normas de origen proporcionando acceso preferencial a los países de la Asociación de Asia del Sur para la Cooperación Regional (SAARC) sobre la base de la «acumulación regional». Esto significa que las exportaciones de ropa de Bangladesh pueden tener derecho al acceso preferencial de la UE incluso si los tejidos utilizados han sido importados de otros países miembro de la SAARC, como India o Pakistán. Sin embargo, las normas requieren que el valor añadido en Bangladesh al producto final que se exporta sea mayor que el valor añadido de cualquiera de los materiales importados de otro país de la región. Como el valor añadido local de las prendas de Bangladesh que utilizan tejidos importados generalmente es de sólo un 25-30 por ciento del valor total de exportación, frente al 70-75 por ciento del valor que se deriva del tejido producido en India, la mayor parte de las exportaciones de ropa de Bangladesh no tienen derecho al acceso preferencial libre de impuestos al mercado de la UE.

Las siguientes medidas ayudarían a Bangladesh a prepararse para una mayor competencia en los mercados de exportación una vez terminado el AMF, y servirían para proteger los trabajos de más de un millón de mujeres:

- Retirar todos los aranceles y cuotas restrictivas en Estados Unidos.
- Relajar las normas de origen de la UE para las exportaciones de Bangladesh, de manera que puedan tener derecho al acceso preferencial (libre de aranceles) al mercado. Esto supone reducir el requisito del valor añadido localmente, bajo la acumulación regional.
- Proporcionar asistencia técnica y financiera para apoyar al Gobierno de Bangladesh en el desarrollo de una industria competitiva de exportación de ropa, invirtiendo en recursos humanos y equidad de género; y creando, por ejemplo, la capacidad nacional de producir tejido y otros materiales.

## Comercio agrario: dUMPING sobre los pobres

El comercio agrario y las normas que lo rigen tienen una influencia importante sobre la pobreza. La mayor parte de la población mundial que sobrevive con menos de un dólar al día, vive en áreas rurales; la mayoría trabajando como pequeños productores agrarios. Más de dos terceras partes de las mujeres trabajan en la producción agraria. Muchos pequeños productores pobres producen principalmente para los mercados nacional y regional. Su medio de vida depende estrechamente del funcionamiento de los mercados locales, y de políticas nacionales que promuevan eficazmente el desarrollo rural proporcionando infraestructuras y una justa distribución de los bienes productivos como la tierra y el crédito (capítulo 3). Pero una proporción significativa de los agricultores de los países en desarrollo producen para los mercados de exportación, utilizando sus ingresos para pagar la atención sanitaria y la educación, y para comprar sus bienes esenciales. Las



**Gráfico 4.3**  
Importancia de la agricultura en términos de PIB, empleo y exportaciones en los países ricos y en los países pobres.

Fuente: OCDE, FAO

normas internacionales de comercio afectan de forma crucial el medio de vida de estos agricultores.

A pesar del crecimiento de la exportación de manufacturas en los países en desarrollo, la agricultura sigue suponiendo más de una tercera parte de los ingresos por exportación en aproximadamente la mitad de todos los países en desarrollo. Estas exportaciones pueden jugar un papel importante en la reducción de la pobreza. Generan renta y empleo para familias vulnerables, creando oportunidades que de otra forma no existirían. Pero no sólo las exportaciones tienen un impacto sobre la pobreza: las condiciones en que los países importan productos agrarios también son importantes, en buena medida porque influyen en los precios locales.

Muchos países en desarrollo tienen una obvia ventaja comparativa en la agricultura; aún así, no han incrementado significativamente su participación en el comercio mundial como ha ocurrido con las manufacturas. En los 17 años anteriores a 1997, la participación del mundo en desarrollo en los mercados agrarios mundiales creció un 1 por ciento; siendo sólo del 43 por ciento en 1999. Aunque esta participación sigue creciendo lentamente, los países industrializados retienen una parte desproporcionadamente elevada del mercado, en especial si se considera su baja dependencia de la agricultura como fuente de riqueza económica, de empleo y de exportaciones.

Ningún sector del comercio mundial está más distorsionado que la agricultura. Los mercados mundiales están dominados por los países industrializados –para los que la agricultura representa una cantidad insignificante de su PIB, empleo e ingresos por exportaciones– gracias en gran parte a los fuertes subsidios (gráfico 4.3). Como resultado, los productores de los países en desarrollo sufren precios bajos, pérdida de mercado y una competencia injusta en los mercados locales. La reforma del comercio agrario es uno de los requisitos básicos para hacer que el comercio internacional trabaje en favor de los pobres. Son de especial interés:

- el grado y la naturaleza de los subsidios de los países ricos
- la práctica continua del dúpning en la exportación
- el impacto del dúpning en los países en desarrollo.

## La dimensión de los subsidios

La agricultura es, con mucho, el sector del comercio internacional más fuertemente subsidiado y protegido. En 2000, los subsidios de los países ricos a sus agricultores ascendieron a 245.000 millones de dólares. Esto representa unas cinco veces el valor del flujo anual de la ayuda. Durante las conversaciones sobre comercio mundial de la Ronda Uruguay, los países ricos prometieron cortar los subsidios agrarios. Han hecho lo contrario. Este sector es el único en que la «liberalización» ha significado un aumento de los subsidios, al menos en los países ricos.

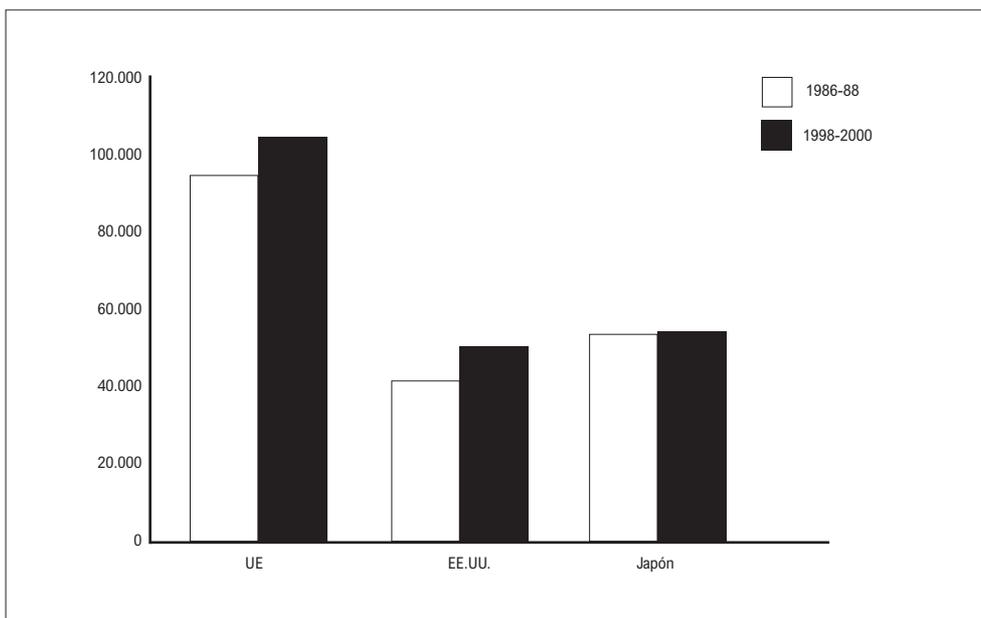
Desde 1986-88, en la mayoría de los países industrializados la partida presupuestaria total para apoyar la agricultura se ha incrementado.<sup>12</sup> Los subsidios a la agricultura toman una amplia variedad de formas. Si bien la intervención gubernamental en la agricultura –tanto en los países en desarrollo como en los industrializados– puede ser importante para promover un auténtico desarrollo rural y objetivos ambientales, el problema es que los actuales sistemas de apoyo en la UE y en Estados Unidos no proporcionan los resultados sociales y ambientales que dicen promover, y tienen efectos devastadores sobre los agricultores pobres de los países en desarrollo.

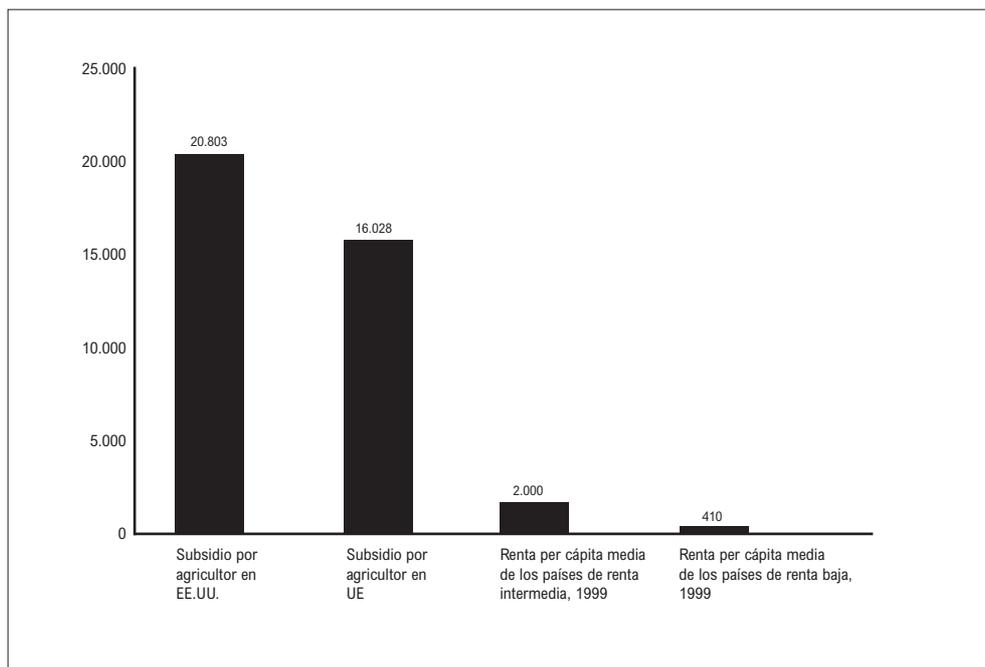
La Estimación de Apoyo a los Productores (EAP) de la OCDE mide la escala de los subsidios agrarios en los países industrializados. Utilizando este indicador, la UE y Estados Unidos gastaban 9.000-10.000 millones de dólares más al final de los 90 de lo que gastaban una década antes; ascendiendo los subsidios agrarios al 40 por ciento y al 25 por ciento, respectivamente, del valor total de producción (gráfico 4.4). Estos subsidios tienen una influencia importante en la estructura competitiva en los mercados internacionales, así como en los mercados locales de alimentos en los países en desarrollo. Los agricultores de las naciones más pobres están compitiendo no sólo con los agricultores del mundo industrializado, sino con el poder financiero de los países más ricos del mundo. A los negociadores de Estados Unidos, en especial, les gusta resaltar su compromiso con un «terreno de juego equilibrado» en la agricultura. Sin embargo, para los productores del mundo en desarrollo, la competencia es una lucha contra corriente: millones de pequeños productores agrarios tienen que sobrevivir con menos de 400 dólares al año en total. Y están compitiendo con los agricultores americanos y europeos que reciben una media de 21.000 y 16.000 dólares al año, respectivamente, en forma de subsidios (gráfico 4.5).

La dimensión de los subsidios del Norte, y la consiguiente injusticia del comercio internacional, se pueden demostrar con algunas sencillas comparaciones:

**Gráfico 4.4**  
Estimación de Apoyo a los Productores (en millones de dólares): EE.UU., UE y Japón

Fuente: OCDE





**Gráfico 4.5**  
Subsidios recibidos por agricultor (media 1998-2000) en EE.UU. y en la UE en comparación con renta per cápita media en los países de renta baja intermedia y de renta baja en 1999 (en dólares)

Fuentes: OCDE y Banco Mundial

- La suma de los subsidios agrarios de la OCDE supera la renta total de los 1.200 millones de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza.
- El programa estadounidense de pagos agrarios de «emergencia» supera el presupuesto de ayuda humanitaria de Naciones Unidas.

Durante las conversaciones sobre comercio mundial de la Ronda Uruguay, los negociadores europeos y estadounidenses redujeron el debate sobre la liberalización del comercio agrario a un juego semántico. Habiendo acordado en principio reducir los subsidios, pasaron después a cambiar la definición de subsidio para poder seguir haciendo lo de siempre. Se desarrollaron dos estrategias especialmente imaginativas con los coloridos encabezamientos de «Caja Azul» y «Caja Verde». Bajo el acuerdo de la «Caja Azul», los países pueden proporcionar pagos directos ilimitados a los agricultores, siempre que vayan ligados a programas para «limitar la producción». Uno de estos programas es el llamado «dejar aparte», bajo el cual la UE proporciona apoyo económico a los agricultores, a condición de que dejen sin cultivar una cierta parte de la tierra. Los pagos de la «Caja Verde» incluyen los subsidios dados por razones ambientales, seguros y una variedad de medidas adicionales.

### ¿Cuándo un subsidio no es un subsidio?

Según la UE, es menos importante el nivel total del apoyo a la agricultura que la estructura de los subsidios. Su argumento es que los países industrializados han reducido los subsidios que promueven directamente la producción, en favor de subsidios que apoyan los ingresos agrícolas. Desde la perspectiva de un país en desarrollo, el argumento no es convincente, por dos razones al menos.

La primera es que el apoyo a los precios de mercado y los pagos agrícolas ligados a la producción siguen siendo la principal forma de ayuda a los productores de los países ricos, ascendiendo en el año 2000 a casi tres cuartas partes de los pagos (OCDE 2001a).<sup>13</sup> Estos programas, por sinuosos que sean sus mecanismos, funcionan en la práctica de la misma forma. Los gobiernos restringen las importaciones y compran los productos de sus propios agricultores a precios superiores a los del mercado mundial, transfiriéndoles el ingreso. Después transfieren los mismos productos a los mercados mundiales, normalmente con la ayuda de fuertes subsidios a la exportación, presionando a la baja los precios mundiales. Los países ricos gastan en torno a 7.000 millones de dólares al año en subsidios a la exportación.

La segunda es que, lejos de «no distorsionar el comercio», los pagos que se realizan en el contexto de los acuerdos de las cajas multicolor pueden tener un impacto sobre las decisiones de producción, al eliminar el riesgo del mercado. En Estados Unidos, «los pagos de emergencia» diseñados aparentemente para compensar a los agricultores de las pérdidas ocasionadas por los daños climatológicos, se facilitan ahora de forma institucionalizada, con independencia de las pérdidas. Los productores de manzanas de Estados Unidos reciben 100 millones de dólares al año como compensación por las «pérdidas de mercado», y el American Farm Bureau (organización norteamericana de productores) está presionando para que se eleve esta cifra a 500 millones de dólares. La propia OCDE ha señalado que estos pagos afectan a las decisiones sobre la producción, puesto que envían una clara señal a los agricultores en el sentido de que pueden esperar un apoyo extra cuando los precios mundiales sean bajos. Esto afecta a la competitividad internacional de la producción agraria de Estados Unidos y la UE, y al precio al que son capaces de exportar a los mercados mundiales.

No pretendemos con esto argumentar en contra del uso en la UE y en Estados Unidos de políticas cuidadosamente orientadas a promover un auténtico desarrollo rural y objetivos ambientales. Pero la idea de que las actuales políticas agrarias de los países industrializados benefician a los pequeños productores agrarios pobres y son buenas para el medio ambiente, es un mito. Por el contrario, hay abundante evidencia de que los principales beneficiarios de las actuales ayudas agrarias son los grandes productores y las empresas de la industria agroalimentaria. En la UE, el 17 por ciento de las explotaciones agrarias reciben el 50 por ciento de las ayudas (ABARE 2000). En Estados Unidos, el 80 por ciento de las explotaciones agrarias son de pequeña escala, y reciben sólo el 16 por ciento de las ayudas.<sup>14</sup> Las políticas agrarias, al concentrar los subsidios en las manos de los productores más ricos, están apresurando la defunción de las pequeñas explotaciones agrarias.<sup>15</sup>

Aparte de proporcionar una transferencia de fondos altamente regresiva a los agricultores de renta alta, el esquema actual de los subsidios, con su énfasis en el aumento de la producción, ha impulsado la industrialización de la agricultura, premiando el fuerte uso de aportes químicos. Entre sus consecuencias más inmediatas, hay que destacar el grave daño ambiental y la continua amenaza para la salud pública. Otras consecuencias medioambientales incluyen la contaminación de la tierra, los ríos y las reservas de agua, por el uso intensivo de fertilizantes y plaguicidas, y por los vertidos de la ganadería intensiva; la erosión del suelo como resultado de la producción intensiva, y la reducción de la diversidad biológica y paisajística (Fanjul 2001).

## La dimensión del dúpning en la exportación

La práctica de exportar los excedentes agrarios a los mercados mundiales por debajo del precio de producción –conocida como dúpning– es uno de los aspectos más perniciosos de las políticas comerciales de los países industrializados, que la OMC no ha abordado de forma adecuada. La competencia desleal que se deriva de esta práctica crea problemas a los países en desarrollo al privarles de ingresos en moneda extranjera y de la participación en el mercado, y socavar la producción local, el medio de vida rural y la seguridad alimentaria.

Los debates en torno a la definición y la extensión del dúpning agrario son más complejos y menos conocidos aún que los referentes a los aranceles. En un intento por simplificar esta cuestión, OXFAM ha desarrollado un nuevo indicador, basado en los principios utilizados en la medida de la estimación de los subsidios de la OCDE. El indicador Estimación de Dúpning en la Exportación va más allá del debate semántico sobre cómo definir un subsidio, para abordar una cuestión más relevante: la brecha entre los precios de exportación y los costes de producción.<sup>16</sup> Para algunos de los principales productos con los que se comercia en los mercados mundiales, esa brecha es muy amplia. Los datos se resumen en el gráfico 4.6. Entre los principales hallazgos destacan:

- Estados Unidos y la UE realizan aproximadamente la mitad de todas las exportaciones de trigo. Sus precios de exportación son 46 por ciento y 34 por ciento más bajos respectivamente que sus costes de producción.

- Estados Unidos realiza más de la mitad de todas las exportaciones de maíz. Exporta a precios una quinta parte inferiores a los costes de producción.
- La UE es el mayor exportador mundial de leche desnatada en polvo. Exporta a precios que representan alrededor de la mitad de los costes de producción.
- La UE es el mayor exportador mundial de azúcar blanca. Los precios de exportación son de tan sólo una cuarta parte de los costes de producción.

El predominio de la UE y Estados Unidos en los mercados mundiales significa que estos márgenes de dúpning fijan de hecho los precios en el mercado mundial. Esto se debe a que los exportadores rivales tienen que seguir los niveles de precios de exportación fijados por la UE y Estados Unidos, o perder participación en el mercado. A efectos prácticos, el mercado agrario mundial es un mercado de dúpning en el que los precios no tienen relación con los costes de producción.

No existe ningún otro sector del comercio internacional en el que sea legítimo para los exportadores vender en los mercados mundiales a precios tan alejados de los costes de producción. El uso intensivo de los subsidios que sostienen esta práctica reduce la participación de los exportadores rivales y baja los precios, generando grandes pérdidas de divisas. Otro efecto es la creación de una competencia altamente desigual en los mercados de alimentos de los países en desarrollo. Con demasiada frecuencia, los gobiernos de los países en desarrollo están dispuestos a abrir sus fronteras a importaciones baratas subsidiadas para reducir los precios de los alimentos, lo que tiene repercusiones muy dañinas para los agricultores nacionales.

Como la UE y Estados Unidos dominan las exportaciones de una variedad de productos agrarios, sus precios de exportación determinan en gran medida los precios mundiales. El resultado es que los agricultores y exportadores de los países en desarrollo reciben por sus cosechas precios iguales o inferiores a los precios artificialmente bajos fijados por las políticas de los poderosos países industrializados. Se estima que, como resultado de las políticas agrarias del Norte, los países en desarrollo afrontan pérdidas anuales de 20.000 millones de dólares (Banco Mundial 2001C).

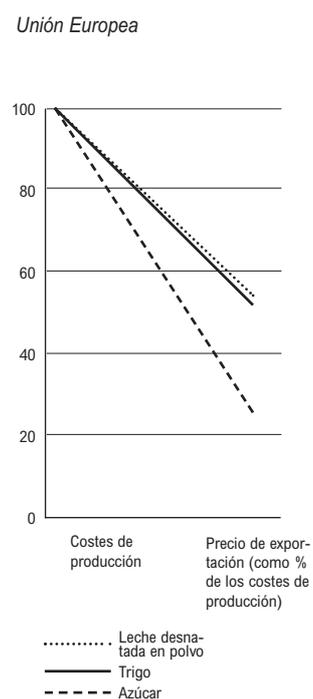
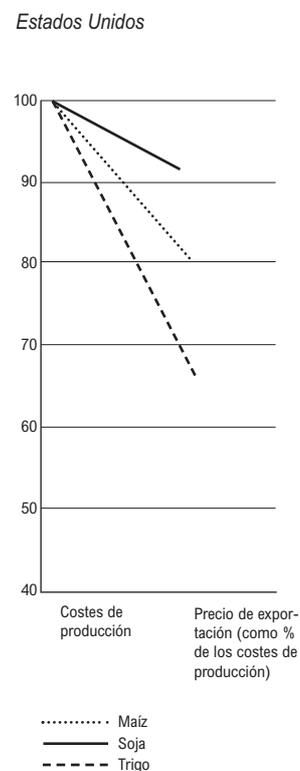
### El impacto sobre los países en desarrollo

Para el sector agrario de los países en desarrollo, el coste total de la pérdida de participación en el mercado y los bajos precios es muy elevado. América Latina es la región que sale peor parada, con unas pérdidas anuales de 4.000 millones de dólares sólo por la política agraria de la UE. El impacto es especialmente perjudicial para Argentina y Uruguay, para los que la Política Agraria Común (PAC) de la UE reduce las relaciones de intercambio en un 7 y un 8 por ciento, respectivamente. Las pérdidas estimadas para Argentina, país sumido en una grave crisis financiera, son de 2.000 millones de dólares al año.

En los mercados nacionales, los agricultores pobres que trabajan con recursos limitados, a menudo en áreas ecológicamente frágiles, no pueden esperar competir con artículos producidos bajo fuertes subsidios en la UE o Estados Unidos. Sin embargo, la liberalización comercial en los países en desarrollo está exponiendo cada vez más a los agricultores nacionales a una competencia ruinosa, bajando los precios y reduciendo los salarios rurales y el empleo.

En Filipinas, la liberalización comercial del mercado de maíz en 1997 redujo en un tercio los precios del maíz importado de Estados Unidos. En aquel entonces, los productores norteamericanos de maíz recibían una media de 20.000 dólares al año en subsidios, mientras que el nivel medio de ingresos de los agricultores filipinos en una de las principales áreas de producción de la isla de Mindanao, era de unos 365 dólares anuales. Visto desde la perspectiva de las familias pobres de Mindanao, la apertura del mercado al maíz subsidiado de Estados Unidos supone una amenaza directa para su medio de vida. En la isla, el maíz es una importante cosecha para la venta, además de ser una fuente de alimentación. En una investigación realizada por OXFAM, se vio que más de tres cuartas partes de los ingresos de muchas de

**Gráfico 4.6**  
Dúpning de los EE.UU. y de la UE: precios de exportación como porcentaje de los costes de producción (productos seleccionados)



Cuadro 4.2

### Una Caja del Desarrollo en el Acuerdo sobre Agricultura

La idea de introducir en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC un paquete de medidas para un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, ha sido denominada «Caja del Desarrollo». A diferencia de las Cajas Azul y Verde existentes, cuyas disposiciones institucionalizan las políticas de apoyo a la agricultura de los países industrializados, una Caja del Desarrollo proporcionaría mayor flexibilidad para que los países pobres apliquen políticas que refuercen su producción nacional, promuevan la seguridad alimentaria, y mantengan y mejoren la vida rural.

Las disposiciones de la Caja del Desarrollo irían dirigidas a proteger a los agricultores pobres de las oleadas de importaciones baratas o injustamente subsidiadas, mejorar la eficiencia de la capacidad nacional de producción de alimentos de los países en desarrollo —en particular en cultivos básicos clave—, y proporcionar y mantener el empleo y las oportunidades de ganarse la vida para los pobres de las áreas rurales. Los instrumentos específicos incluirían excluir de los compromisos de liberalización comercial las cosechas dirigidas a la seguridad alimentaria, permitir a los países en desarrollo flexibilidad para aumentar los aranceles en contra de las importaciones agrarias baratas que perjudiquen la producción nacional, y eximir de los compromisos de liberalización los subsidios gubernamentales dirigidos a los productores de renta baja.

(Green and Priyadarshi 2001 proporciona más detalles sobre la propuesta de Caja de Desarrollo).

las familias más pobres provenían de la venta del maíz, de manera que cualquier caída en los ingresos tendría efectos devastadores sobre los recursos disponibles para alimentación, atención sanitaria y educación. Más de la mitad de los cultivadores de maíz ya vivían por debajo del umbral de la pobreza, y una tercera parte de los niños menores de cinco años sufrían malnutrición. En este contexto, el impacto de exponer a los agricultores pobres a la competencia con productores fuertemente subsidiados procedentes de Estados Unidos suponía empeorar la situación de algunas de las familias más pobres (Watkins 1996).

Las exportaciones subsidiadas de leche de vaca de la UE han causado un grave daño en una serie de países. En Jamaica, la liberalización comercial a comienzos de los noventa tuvo como resultado la sustitución de la leche fresca producida localmente por leche en polvo procedente de la UE como el principal aporte para la industria lechera de Jamaica. Las exportaciones de leche en polvo de la UE a Jamaica crecieron desde menos de 2000 toneladas al año en 1990-93, hasta más de 4000 toneladas anuales en 1995-98; por ellas los exportadores europeos recibían más de cuatro millones de euros al año en subsidios a la exportación. Aunque estas exportaciones suponían tan sólo una mínima proporción del comercio total de leche de la UE, dominaban el pequeño mercado de Jamaica, con consecuencias devastadoras para los productores locales, muchos de los cuales son mujeres que poseen su propio negocio. Al ser el principal proveedor de leche en el mercado mundial, el nivel de los subsidios de la UE determina —y reduce— los precios mundiales. Y el nivel de los subsidios es alto: en 1999, el valor de los subsidios a la exportación para la leche en polvo ascendió a más de la mitad del precio de la leche en polvo en el mercado mundial (Black 2001).

Muchos de los subsidios agrarios que se conceden en los países industrializados permiten a las empresas de manufacturas reducir los costes de las materias primas de mercancías que exportan a mercados de terceros países. Esto puede suponer una desventaja en los mercados locales para las empresas de los países en desarrollo. Como parte del proceso de reforma de la PAC, se está reduciendo el nivel de la ayuda a los precios que reciben los agricultores de la UE, y los ingresos de las explotaciones agrarias se están complementando con subsidios directos. Esto significa que los procesadores de alimentos de la UE consiguen las materias

primas a precios reducidos artificialmente, lo que aumenta su competitividad en los mercados mundiales (bajo el impacto de este proceso de «reforma», los precios de los cereales de la UE han caído en un 50 por ciento desde 1992). Por si esta ventaja fuera poco, los procesadores de alimentos de la UE reciben subsidios a la exportación sobre el contenido en materias primas agrarias de los productos procesados, equivalentes a cualquier diferencia que pueda seguir existiendo entre los precios de la UE y los del mercado mundial (esto abarca el contenido en azúcar, leche, huevos, cereales y arroz en los productos manufacturados).

En Sudáfrica, estos cambios están creando nuevas formas más sutiles de dUMPing. Aunque los precios del azúcar son más bajos (menos de la mitad) que los europeos, los fabricantes de confitería europeos han sido capaces de conseguir azúcar para utilizarla en productos exportados a precios alrededor de un tercio más baratos que sus contrapartes en Sudáfrica. Según la Asociación de Fabricantes de Chocolates y Dulces de Sudáfrica, el aumento de las importaciones de repostería de azúcar y chocolate de la UE ha contribuido a un descenso del 21 por ciento en el consumo de dulces y chocolates producidos localmente, entre 1997 y 2000. Esto ha afectado a la producción y el empleo en la industria local de chocolates y dulces. El mayor fabricante sudafricano de este sector, Beacon Sweets, despidió a 1.000 empleados entre 1997 y 1999. También redujo la compra de azúcar local de 40.000 toneladas en 1995 a 35.000 en 1999, con consecuencias adversas para los salarios rurales y el empleo (Goodison 2001).

Estos ejemplos ilustran los impactos negativos que tiene sobre la seguridad alimentaria, el medio de vida rural y la industrialización local, el dUMPing que realizan la UE y Estados Unidos en los mercados mundiales con los excedentes agrarios subsidiados. Y llaman la atención sobre la necesidad de prohibir de forma inmediata el dUMPing agrario, lo que situaría las normas del comercio agrario internacional en línea con los principios que se aplican a todos los demás sectores. De manera más general, es importante que los países en desarrollo eviten adoptar compromisos de liberalización que son incoherentes con políticas para reducir la pobreza rural y garantizar la seguridad alimentaria a escala nacional. Dada la distorsión de los mercados agrarios mundiales, la defensa del libre mercado a favor de la liberalización es débil. Las normas de la OMC deben reconocer el derecho de los países en desarrollo a proteger sus sectores agrarios nacionales como un medio para promover la seguridad alimentaria y la vida rural, cuyo desarrollo es crucial para conseguir reducir la pobreza. Este es uno de los objetivos de la Caja del Desarrollo por la que abogan una serie de países en desarrollo (cuadro 4.2).

## Ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria desempeña un papel importante en la respuesta a las emergencias que surgen a causa de los conflictos o de los desastres naturales. Sin embargo, históricamente los programas de ayuda alimentaria han estado sujetos a abusos extremos, siendo utilizados por los países industrializados para colocar sus excedentes y generar una dependencia alimentaria. Este abuso continúa hoy en día, siendo Estados Unidos el principal causante. El siguiente comentario del antiguo secretario de Agricultura de Estados Unidos, Dan Glickman, ilustra bien la actitud de este país frente a la ayuda alimentaria: *«Los programas de ayuda exterior bien diseñados pueden servir tanto al interés humanitario como al propio interés nacional. La ayuda alimentaria no sólo ha cubierto las necesidades de las emergencias alimentarias, sino que ha sido también una herramienta útil para desarrollar el mercado.»*<sup>17</sup> De igual modo, un informe de la Agencia de Ayuda al Desarrollo estadounidense (USAID) alardeaba de que «nueve de cada diez países importadores de productos agrarios de Estados Unidos, son antiguos receptores de ayuda alimentaria» (USAID 1996).

Hay una sólida evidencia de la relación inversa entre la disponibilidad de donaciones de ayuda alimentaria y la necesidad de los países receptores: generalmente las donaciones alimentarias son más altas en los periodos en que los precios de los productos son bajos (y las existencias elevadas), y viceversa. En 1999/2000, las donaciones de trigo y harina de trigo

Cuadro 4.3

### **Exportaciones de arroz de la Guayana a Jamaica, reducidas por la ayuda alimentaria de Estados Unidos**

«La PL480 (ayuda alimentaria de Estados Unidos) estaba pensada para aumentar la seguridad alimentaria,» manifiesta Dharankumar Seeraj, de la Asociación de Productores de Arroz de Guayana. «Se supone que iba a ayudar a eliminar la pobreza, no a crearla. Sin embargo, hemos observado un efecto directo por el que en el proceso mismo de eliminar la pobreza (en un lugar), se genera en otra región.»

Las exportaciones de arroz proporcionan una importante fuente de ingresos para las comunidades pobres de toda la costa norte de Guayana, contribuyendo al desarrollo rural y a aliviar la pobreza con la mejora de carreteras, escuelas y servicios sanitarios. A raíz de una reducción de las preferencias comerciales de la UE en 1996, los cultivadores de arroz de Guayana desviaron sus exportaciones del lucrativo, pero restrictivo, mercado de la UE para pasar a exportar a sus países vecinos de la Comunidad del Caribe (CARICOM). En 1997, Guayana consiguió hacerse con casi la mitad del mercado de arroz de Jamaica, a expensas de las ventas de Estados Unidos, que con anterioridad acaparaba el 99 por ciento del mercado.

La competencia desleal de la ayuda alimentaria de Estados Unidos en el mercado de Jamaica, ha sido un freno importante para los cultivadores de arroz de Guayana. Bajo la Ley Pública estadounidense 480 (conocida como la PL480), se suministra arroz al Gobierno de Jamaica en términos concesionales, como ayuda alimentaria. En respuesta a las quejas de Guayana por la competencia desleal del arroz de la PL480, se llegó a un acuerdo: Jamaica compraría 40.000 toneladas de arroz de Guayana, pero a cambio el arroz sería procesado en Jamaica. La empresa de propiedad estadounidense, Grains Jamaica limited, pidió la intervención del Gobierno de su país argumentando que el «propósito explícito de la PL480 es conseguir clientes para los productos agrícolas de Estados Unidos. Recientemente hemos mejorado nuestra fábrica y necesitamos el arroz de la PL480 para recuperar esta inversión adicional y reconquistar el mercado (frente al arroz de Guayana).»

Como resultado de la presión política, junto con la existencia de excedentes en la cosecha de arroz de Estados Unidos, se dobló súbitamente a 24.000 toneladas la adjudicación de arroz a Jamaica bajo la PL480 para el año 2000, después de que hubiera descendido de forma continuada durante la década de los 90. En diciembre de 1999, el embajador norteamericano y los aliados de la industria estadounidense convencieron al Gobierno de Jamaica para que firmara la eliminación de los aranceles durante cinco años, para reclasificar el arroz en bruto de la PL480 como materia prima, de manera que pudiera entrar en Jamaica libre de impuestos. Al mismo tiempo, se retiró el arroz de la lista de productos a los que se aplica el Arancel Exterior Común (AEC) de CARICOM, eliminando por tanto el tratamiento preferencial a Guayana —como miembro de CARICOM— en el mercado de Jamaica, frente a las importaciones de arroz de Estados Unidos.

Sin embargo, no se llevó a cabo el proceso de consulta requerido para retirar un producto de la lista de CARICOM que indica qué productos pueden optar al AEC. A raíz de las quejas de Guayana, se ha introducido de nuevo en la lista el arroz en bruto. Guayana mantiene que la competencia desleal con el arroz producido en la región contraviene el objetivo de la PL480, y ha pedido a las autoridades de Estados Unidos que acaben con este uso abusivo de la ayuda alimentaria. No se ha recibido respuesta hasta la fecha, pero en 2001 no se ha asignado arroz a Jamaica bajo la PL480.

(Fuente: Oxfam Canadá, 2001)

de Estados Unidos aumentaban cuando los precios eran bajos, justo el momento en que los países receptores podrían abastecerse con más facilidad en el mercado mundial. Por el contrario, cuando los precios eran altos y cabía esperar que las necesidades de ayuda alimentaria se hubieran incrementado, los niveles de las donaciones de Estados Unidos caían. Más

de la mitad de las exportaciones de harina de trigo de Estados Unidos en este periodo se realizaron en forma de ayuda alimentaria, en comparación con menos de un 10 por ciento en el caso de otros países exportadores. Es más, estas exportaciones de harina de trigo de Estados Unidos iban destinadas a una serie de países donde no había emergencia alimentaria, o tenían recursos para comprar alimentos.<sup>18</sup>

El Acuerdo sobre Agricultura de la OMC obliga a los miembros a garantizar que el suministro de ayuda alimentaria no vaya ligado, directa o indirectamente, a exportaciones comerciales de productos agrarios a los países receptores. También requiere que las transacciones internacionales de ayuda alimentaria se realicen de acuerdo con los Principios de Disposición de Excedentes de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que estipulan que los principales exportadores deben informar de todo tipo de actividad de ayuda alimentaria para que pueda realizarse una supervisión, garantizando que la ayuda alimentaria se dirige a aquellos que la necesitan, y no interfiere con los patrones normales de producción y comercio internacional. Lamentablemente, los Principios de la FAO no son obligatorios, y la adhesión de los miembros al proceso de notificación es esporádica. Las disposiciones de la OMC deben ser reforzadas para proteger contra el abuso de la ayuda alimentaria utilizándola como medio para colocar los excedentes agrarios nacionales.

## Recomendaciones: estrategias para la reforma

El reto está en extender las oportunidades y permitir que las personas y países más pobres del mundo se beneficien del comercio. Este reto no se hará realidad sin una reforma radical de las políticas comerciales de los países industrializados. La voluntad del mundo rico para acometer estas reformas determinará el éxito –o el fracaso– de las negociaciones de la OMC iniciadas en Doha en noviembre de 2001. Y lo que es más importante: esas reformas serán una medida de la voluntad del mundo industrializado para convertir en actuaciones concretas su retórica sobre una globalización incluyente. El comercio sólo podrá desarrollar su potencial si los países industrializados reforman el sistema de comercio mundial para extender las oportunidades de manera más equitativa.

Deben comenzar desmantelando las barreras proteccionistas descritas en este informe. En concreto, los países industrializados deben aplicar las siguientes medidas:

- Proporcionar un acceso general libre de impuestos y de cuotas, no sólo a los Países Menos Adelantados (PMA) sino a todos los países de renta baja, para el año 2005. Actuar de forma inmediata para proporcionar acceso libre de impuestos y de cuotas a todos los productos exportados por los PMA.
- Reducir de forma inmediata a menos del 10 por ciento todos los picos arancelarios que excedan el 15 por ciento, aplicando una posterior reducción para llegar a menos del 5 por ciento en 2005.
- Eliminar inmediatamente todos los aranceles escalonados para los productos exportados desde los países en desarrollo.
- Aplicar las obligaciones derivadas del acuerdo sobre textil y vestidos de la Ronda Uruguay, para finales del año 2002.
- Adoptar en 2005, fecha límite de aplicación del acuerdo sobre textil y vestidos, un techo arancelario del 5 por ciento para todas las exportaciones de estos productos procedentes de los países en desarrollo.
- Imponer una moratoria unilateral sobre las acciones antidumping en contra de los países en desarrollo, y prohibir las acciones antidumping contra los países de renta baja.
- Crear una Agencia para el Cumplimiento de Estándares con el fin de ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los estándares de importación establecidos. La agencia se debe constituir con un presupuesto anual de 2.000 millones de dólares.

La UE y Estados Unidos no pueden continuar con sus actuales políticas agrarias. Las presiones para su reforma van desde las dificultades presupuestarias (por ejemplo, las que surgen de la ampliación prevista de la UE para incluir a grandes economías agrarias de Europa Central y del Este) a la creciente preocupación entre organismos nacionales por el impacto de los métodos intensivos de la producción agraria industrializada sobre la sostenibilidad ambiental; la seguridad alimentaria; y la situación de las producciones agrarias pequeñas y familiares, y de las comunidades rurales. Las negociaciones sobre agricultura de la OMC ejercen otra forma de presión, ya que la Declaración de Doha compromete a los miembros de la OMC a mantener negociaciones dirigidas a conseguir «mejoras sustanciales en el acceso al mercado; reducciones, con vistas a su eliminación, de todas las formas de subsidios a la exportación; y reducciones sustanciales en las ayudas nacionales que distorsionan el comercio».

La cuestión clave es: ¿Cómo van a abordar la UE y Estados Unidos el problema estructural del exceso de producción? Porque la tendencia de sus actuales políticas agrarias es promover un exceso de producción, que ha conducido al empleo del dúpning como forma de colocar los excedentes agrarios, y al daño ambiental derivado de la intensificación de los métodos de producción.

Va más allá del alcance de este informe ofrecer propuestas detalladas para reformar las políticas agrarias de Estados Unidos y de la UE. Es posible, sin embargo, identificar una serie de principios que indican la dirección que debe tomar la reforma:

- **Una prohibición completa del dúpning en la exportación.** La práctica del dúpning en la exportación, sea como resultado de subsidios directos a la exportación o por otro tipo de ayudas a la agricultura, debe quedar prohibida por las normas del comercio internacional. Se deben aplicar las mismas normas y principios que se aplican a la fabricación de mercancías, prohibiendo exportar a precios inferiores a los de producción. Las restricciones técnicas y la falta de recursos limitan la capacidad de muchos países en desarrollo importadores para probar la existencia de dúpning agrario, y por tanto para imponer impuestos compensatorios que sitúen los precios de dúpning al nivel de los costes de producción. Una forma de superar esta dificultad es que la OCDE publique cada año una estimación del coste total de producción –incluyendo todos los costes pagados por el productor, los pagados por el gobierno, los costes de comercialización, y un beneficio razonable– al menos para todos los países miembros de la OCDE. Los países importadores podrían utilizar estos datos como referencia para establecer precios mínimos de importación. Las importaciones a precios inferiores a esos niveles estarían sujetas a impuestos compensatorios en una cantidad equivalente al nivel del dúpning (Ritchie et al. 2000).
- **Reconocer el derecho de los países en desarrollo a proteger sus sistemas agrarios.** Para proteger la seguridad alimentaria, los países en desarrollo tienen el derecho de proteger su sector agrario nacional. La UE y Estados Unidos deben respetar ese derecho, teniendo en cuenta los altos niveles de sus subsidios. Los países industrializados deben apoyar la propuesta de los países en desarrollo de incorporar una Caja del Desarrollo en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Con ello se establecerían una serie de medidas especiales y diferenciadas, incluyendo tanto las ayudas nacionales como otras medidas más amplias que los países en desarrollo puedan utilizar para promover la seguridad alimentaria y los medios de vida rurales. Para asegurar que la Caja del Desarrollo se utiliza genuinamente para promover la reducción de la pobreza, se debe requerir que los gobiernos de los países en desarrollo dirijan la protección y las ayudas a los pequeños productores agrarios y a las cosechas de alimentos básicos.
- **Reestructurar los subsidios para promover una agricultura extensiva.** En la actualidad, las ayudas a la renta agraria se inclinan en favor de las grandes explotaciones agrarias y la agricultura intensiva. El resultado es malo para la equidad, el medio ambiente y los países en desarrollo. Las ayudas a la renta se deben reestructurar de manera que apo-

yen una agricultura menos intensiva, con menores niveles de producción, mediante programas cuidadosamente diseñados dirigidos a conseguir objetivos sociales, rurales, de desarrollo y ambientales. Estos programas pueden incluir tanto un elemento de apoyo a los precios como un aumento del uso de pagos directos a los agricultores que estén desvinculados de los niveles de producción. El pago de subsidios debe ser modulado para asegurar una distribución más equitativa de las ayudas entre los distintos grupos de agricultores. Se debe facilitar un apoyo transitorio a los productores de renta baja de los países industrializados que se vean afectados negativamente por los cambios en la política agraria.

La aplicación de estas reformas proporcionaría oportunidades para que los países en desarrollo aumenten su participación en los beneficios del comercio internacional. Es responsabilidad de los gobiernos de los países en desarrollo aplicar políticas nacionales que hagan que el comercio funcione en favor de los pobres. Como hemos explicado en los capítulos 2 y 3, son de especial importancia las políticas que hacen frente a las desigualdades en el acceso a los recursos productivos tales como la tierra, el crédito y las infraestructuras.

## CAPÍTULO 5

# Liberalización comercial y pobreza

La liberalización de las importaciones es utilizada por el FMI, el Banco Mundial y los gobiernos del Norte como un baremo para evaluar el grado de compromiso de los gobiernos de los países en desarrollo con la reforma económica y la reducción de la pobreza. Las barreras comerciales se consideran un impedimento para una integración satisfactoria en los mercados globales. La suposición en que se basa es la de que la liberalización de las importaciones es positiva para el crecimiento y para los pobres. Tal suposición está tremendamente viciada. Si bien la integración en los mercados globales ofrece posibilidades de crecimiento sostenido y equitativo, los actuales enfoques de la liberalización de las importaciones están debilitando los vínculos entre el comercio y la reducción de la pobreza.

En el capítulo anterior considerábamos un aspecto del comercio internacional caracterizado por una insuficiente liberalización: las políticas comerciales de los países industrializados. Este capítulo centra su atención en las políticas comerciales de los países en desarrollo. Sostiene que estas políticas se han caracterizado por un excesivo énfasis en una rápida liberalización de las importaciones y en una escasa consideración de sus implicaciones para la reducción de la pobreza y la distribución de la riqueza. El problema no estriba en si la liberalización del comercio en los países en desarrollo es intrínsecamente mala o buena para los pobres. Unas reformas comerciales bien diseñadas y aplicadas en un orden adecuado pueden crear nuevas oportunidades para los pobres, siempre que estén integradas en unas estrategias nacionales efectivas de reducción de la pobreza. De la misma manera, los programas de liberalización del comercio que generan mercados abiertos y que no se ocupan de la distribución del poder en el mercado, pueden destruir esas mismas oportunidades. Muchos de los programas asociados con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial entran dentro de esta última categoría.

La primera sección de este capítulo muestra cómo los países en desarrollo, a diferencia de los países industrializados, se han liberalizado de manera muy rápida. Esto se ha visto impulsado por el sistema de penalizaciones y premios vinculados a las condiciones de préstamo del FMI y el Banco Mundial, lo que a su vez constituye un patrón desequilibrado de la liberalización. Los países en desarrollo están absorbiendo los costes asociados a una mayor apertura comercial, mientras que se les niega el acceso a los mercados de los países ricos.

La segunda parte ofrece un análisis crítico de los argumentos en favor de la «apertura comercial», desarrollados por el Banco Mundial y adoptados por los gobiernos del Norte. Estos argumentos se han contruido sobre nuevas adaptaciones de viejas teorías de comercio. Estas teorías asumen la hipótesis de una estrecha relación entre la liberalización por una parte y el crecimiento económico por otra. Mostramos que las evidencias que apoyan estos argumentos

son débiles. En resumen, la investigación sobre la que se basan estas evidencias ha valorado lo que no debía valorar, ha llegado a conclusiones erróneas y está generando un mal asesoramiento político. El Banco Mundial ha dado pasos hacia el desarrollo de una agenda más coherente para la reducción de la pobreza, pero ha olvidado incluir en ella la política comercial.

Mediante el uso de una nueva herramienta de análisis –el **Indicador de Liberalización del Comercio (ILC)**– también subrayamos algunas de las deficiencias más serias de la investigación realizada por el Banco Mundial y, muy especialmente, su confusión sobre lo que significa apertura comercial. El ILC mide principalmente las políticas comerciales (como niveles arancelarios y velocidad y alcance de la liberalización), sobre las cuales los gobiernos tienen control, frente a los indicadores de los resultados económicos (como la proporción comercio / PIB) en los que centra su atención el Banco Mundial. Igualmente, pone en evidencia el hecho de que los países que se han integrado con más éxito en la economía global, como los del este de Asia, han llevado a cabo con mucha cautela la liberalización de las importaciones y han puesto un mayor énfasis en la promoción de las exportaciones.

La tercera parte de este capítulo expone, como contraste, algunos casos de la liberalización del comercio en la práctica. Muestra también cómo las políticas para la liberalización comercial mal diseñadas pueden arrojar malos resultados para la reducción de la pobreza. El proteccionismo no constituye un remedio más efectivo contra la pobreza que una rápida liberalización de las importaciones. El reto real es integrar las reformas comerciales dentro de estrategias nacionales efectivas de reducción de la pobreza.

## La liberalización del comercio, el crecimiento y la reducción de la pobreza: la nueva religión de los economistas

Algunas veces se critica a los economistas por no llegar a un acuerdo en materia de prescripciones políticas. George Bernard Shaw comentó una vez, no sin crueldad: «Si pusieramos a todos los economistas en fila uno detrás de otro, no alcanzarían nunca una conclusión» (Buchholz, 1989). Si hubiera escrito esto hoy, se habría visto forzado a agregar: «a menos que estuvieran hablando sobre los beneficios de los mercados abiertos para los países en desarrollo».

La apertura se ha convertido en la nueva religión de gran parte de los economistas. Sus fervientes partidarios pueden encontrarse en el FMI, el Banco Mundial, la OMC y los gobiernos del Norte. Hay que admitir que estos partidarios aplican el dogma de fe de forma selectiva: prefieren la liberalización de las importaciones en el mundo en desarrollo a la liberalización en casa. Incluso así, su fe en la apertura es impresionante.

Ningún comunicado del G-7 que hable de una globalización beneficiosa para los pobres está completo hoy en día si no hace referencia a los beneficios potenciales que tiene la apertura para los países en desarrollo. El Gobierno británico, uno de los más apasionados defensores de la apertura comercial, no abriga ninguna duda. Según su Libro Blanco 2000 sobre Desarrollo, «El análisis empírico muestra que una mayor apertura comercial contribuye a un mayor crecimiento (...) Un reciente análisis realizado a escala nacional demuestra que los pobres se benefician por igual del crecimiento generado por la apertura comercial» (DFID, 2000). El FMI está igualmente convencido. Una valoración interna reciente del enfoque que el Fondo hace de la política comercial en una gran variedad de programas concluía que: «un mensaje claro que se desprende de este análisis es que la liberalización del comercio tiene un efecto positivo general sobre el empleo y los ingresos de los pobres» (Bannister y Thugge, 2001). El Banco Mundial, como institución, es ambivalente respecto a la liberalización de las importaciones. En algunos casos reconoce la complejidad de la relación existente entre la liberalización y la reducción de la pobreza (por ejemplo, Banco Mundial, 2001b). En otros, envía a los políticos un mensaje simple, pero convincente: «la apertura al comercio interna-

cional acelera el desarrollo» (Dollar y Kraay, 2001a). Este mensaje ha sido reforzado por los economistas. Como afirma una de las más respetadas autoridades en materia de comercio: «existe una amplia aceptación de que a largo plazo les irá mejor a las economías abiertas en su conjunto que a las economías cerradas, y de que las economías relativamente abiertas facilitan el desarrollo a la larga» (Winters, 2000).

El principal mensaje que se desprende es que la única barrera comercial buena es la que es débil o –mejor aún– inexistente. Se añaden algunos consejos. Se espera que los gobiernos proporcionen «redes de seguridad» a los pocos desafortunados que podrían verse afectados de manera adversa por los costes de un ajuste a corto plazo asociados con la liberalización del comercio, como, por ejemplo, por un desempleo creciente. También se espera que estos gobiernos combinen la liberalización del comercio con toda una serie de reformas que la respalden, en áreas que van desde los derechos de propiedad hasta la salud y la educación. Pero ninguno de estos consejos le resta peso al imperativo de la liberalización.

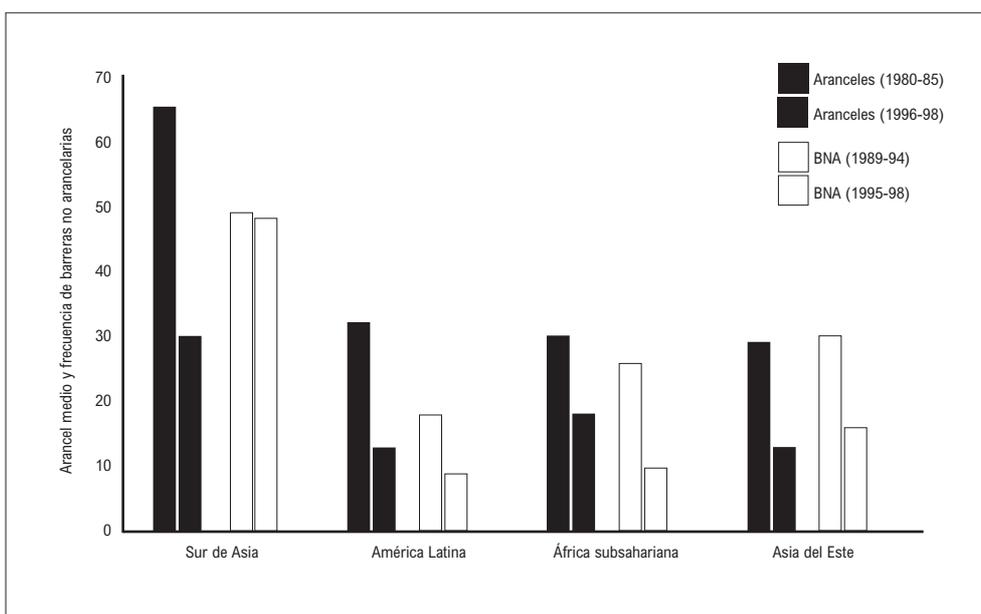
### La liberalización del comercio en los países en desarrollo

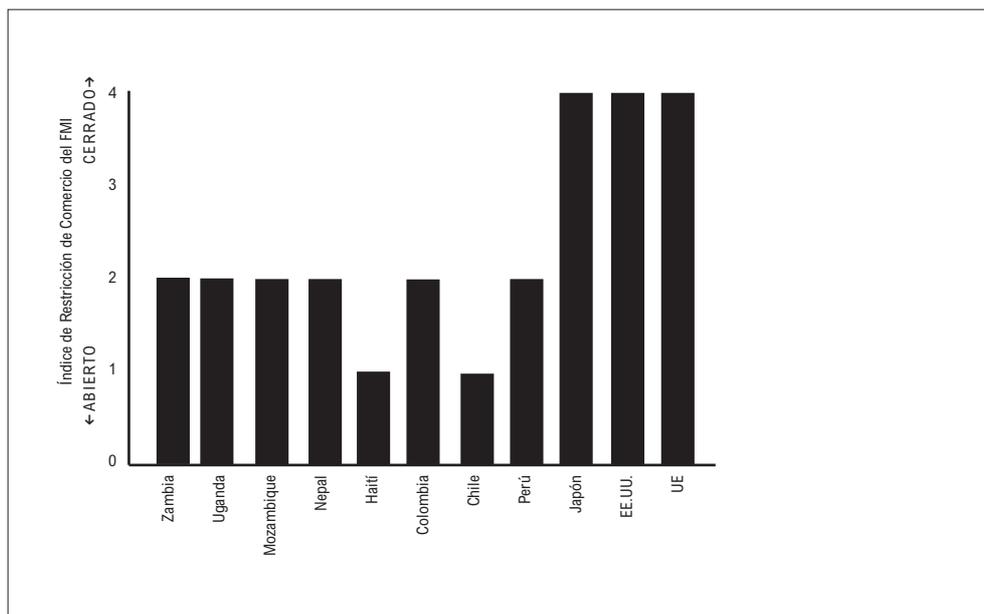
La liberalización de las importaciones se puede medir de varias maneras. Las barreras comerciales incluyen los aranceles sobre las importaciones, las barreras no arancelarias (como las cuotas o prohibiciones en algunas de las categorías de productos de importación) y los impuestos sobre las importaciones. Cualquiera que sea el indicador utilizado, el ritmo de la liberalización en los países en desarrollo durante los últimos 20 años ha sido extraordinario. Desde mediados de los años ochenta, la liberalización de las importaciones se ha producido de manera rápida y generalizada, acometida no en el contexto de las negociaciones multilaterales sobre comercio, sino según los programas del FMI y el Banco Mundial (ver más adelante) o de forma unilateral (UNCTAD, 1998). Sólo un grupo relativamente pequeño de países del este de Asia ha llevado a cabo la liberalización de una manera selectiva y gradual, orientando la integración en los mercados mundiales hacia objetivos políticos nacionales bien definidos y hacia una mayor capacidad institucional. En otros casos, el ritmo de la liberalización entre los países en desarrollo y los países desarrollados ha sido muy diferente.

A finales de la década de los noventa, la media de los aranceles era aproximadamente de una tercera parte del nivel de principios de los ochenta en el sur de Asia y en el África subsahariana, y una tercera parte del que tenían en América Latina y el este de Asia. A principios de los ochenta, las barreras no arancelarias eran muy habituales y afectaban a más de una cuarta parte de todas las importaciones del este de Asia y del África subsahariana. Con la excepción parcial del sur de Asia, estas restricciones se han reducido. América Latina, el este de

**Gráfico 5.1**  
Aranceles medios no ponderados y frecuencia de barreras no arancelarias (BNA): determinadas regiones en desarrollo

Fuente: FMI





**Gráfico 5.2**  
Test de «apertura» del FMI: países seleccionados (1999)

Fuente: FMI

Asia y el África subsahariana han reducido a la mitad la cobertura de las barreras no arancelarias durante la década de los noventa (gráfico 5.1).

Los totales regionales no muestran la magnitud y el ritmo de la liberalización llevada a cabo en muchos países. Los siguientes ejemplos son representativos:

- **América Latina.** México redujo a la mitad sus aranceles medios entre 1985 y 1987 y Colombia entre 1990 y 1992. Los aranceles de Perú en 1991 constituían una tercera parte del nivel de 1989.
- **Sur de Asia.** Entre 1988 y 1996, Bangladesh redujo los aranceles del 102 por ciento a un 27 por ciento. La India redujo a la mitad los aranceles hasta un 47 por ciento entre 1990 y 1993.
- **África subsahariana.** Entre 1995 y 1998, Zambia redujo el promedio de sus aranceles una cuarta parte, hasta un 6 por ciento. Ghana, Kenia y Tanzania redujeron sus índices arancelarios a la mitad en la década de los noventa.
- **Asia del este.** China, Indonesia, Filipinas y Tailandia redujeron a la mitad sus índices arancelarios en los noventa.

Los indicadores comerciales complejos destacan el grado de liberalización que ha tenido lugar. El Índice de Restricción Comercial (IRC) del FMI combina los grandes tipos de barreras comerciales, incluyendo el nivel medio de protección arancelaria, la cobertura de las barreras arancelarias y los impuestos sobre las exportaciones. Éstos son convertidos a una escala de diez puntos, donde un 1 indica las economías más abiertas y un 10 las más restrictivas. Luego se les asigna a los países una clasificación en esta escala.

Dos sorprendentes conclusiones se desprenden de la clasificación del IRC (gráfico 5.2). Primero, muchos países en desarrollo se han liberalizado a un ritmo extraordinario. Por ejemplo, Uganda, Perú y Haití están entre las economías del mundo que se han liberalizado más rápidamente. Sólo entre 1997 y 2000, la proporción de países en desarrollo de bajos ingresos clasificados por el FMI como «economías restrictivas» cayó de un 33 a un 18 por ciento (FMI, 2001).<sup>1</sup> Existen excepciones dentro de la tendencia general. Algunos grandes exportadores como Vietnam, China e Indonesia, se han liberalizado bastante más lentamente, mientras que otros se han liberalizado, pero siguen relativamente protegidos, un tema sobre el que volveremos más adelante.

La segunda conclusión importante de la clasificación del IRC es que muchos países pobres y en desarrollo están ahora más abiertos al comercio que los países ricos industrializados.

La liberalización de los países en desarrollo ha dejado bastante rezagados a los paladines del libre comercio de los países industrializados.

- Países como Mozambique, Zambia y Malí han abierto mucho más sus economías que algunos países de la Unión Europea, como el Reino Unido, Francia y Alemania. Dieciséis países del África subsahariana medidos por el IRC tienen economías más abiertas que los Estados Unidos.
- Perú y Bolivia han duplicado el grado de apertura de sus economías. Haití y Chile tienen economías cuatro veces más abiertas que las de Estados Unidos y Canadá. Diecisiete países de América Latina y del Caribe tienen economías tan abiertas o incluso más que la de los Estados Unidos.

## Consecuencias de los préstamos condicionados del FMI

La reforma de la política comercial es casi un rasgo universal de los programas del FMI, y reflejan el nivel de compromiso de sus accionistas principales –los grandes países industrializados– con la apertura de los mercados de los países en desarrollo. Cuando los países en desarrollo reciben préstamos del FMI, también aceptan condiciones que les obligan a liberalizar las importaciones. Estas condiciones, puestas en práctica con frecuencia conjuntamente con los programas del Banco Mundial, tienen una importancia considerable (FMI, 1998). En virtud de su posición en el vértice del sistema de condicionalidad, el Fondo es el guardián de la ayuda de los donantes, del alivio de la deuda y de los paquetes de ayuda financiera. Según sus propios datos, la condicionalidad de los préstamos del FMI ha tenido algunos resultados admirables. Un análisis interno de 1997 detectó que la mitad de los programas del FMI perseguían entre sus condiciones de préstamo, reducciones importantes en el grado de restricción comercial. Considerando que casi tres cuartas partes de los países incluidos en este análisis de 1997 practicaban sistemas comerciales restrictivos al principio, cuatro años después esta cifra se ha reducido a un quinto (FMI, 1997; FMI, 2001b).

Ningún sector, incluyendo la agricultura, es demasiado delicado como para que no se le prescriba la medicina habitual de la liberalización de las importaciones. Los préstamos del Banco Mundial a Camboya y los de Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la pobreza (SCLP, PRGF según sus siglas inglesas) del FMI están condicionados a que el país reduzca el promedio de sus aranceles sobre las importaciones en un 15 por ciento en 2001, frente a las reducciones de más de un 40 por ciento en 1998. También se le ha exigido a Malí que reduzca sus aranceles sobre las importaciones de arroz, como ha hecho Haití.

El número de condiciones sobre el comercio incluidas en los préstamos del FMI se incrementó durante la década de los noventa (FMI, 2001b). Esto ha sido particularmente relevante en el caso de los países de renta baja. Para este grupo, la cantidad media de este tipo de condiciones se multiplicó por tres entre 1998 y 1990, y entre 1997 y 1999, lo que permite explicar el extraordinario alcance de la liberalización comercial en estos países. El programa sobre préstamos concesionales del FMI, el SCLP, está fuertemente lastrado por condiciones de préstamos sobre política comercial. Un análisis de siete programas SCLP detectó un total de 51 medidas de política comercial. Éstas variaban desde condiciones para acceder a un programa (13 medidas) hasta parámetros para medir la ejecución (11 medidas). En término medio, cada préstamo concedido a países con programas SCLP incluía siete condiciones comerciales, aunque algunos países estaban por encima de la media. Cuando Tanzania aceptó un préstamo SCLP en 2000, también aceptó ocho medidas políticas específicas dirigidas a liberalizar el comercio, incluyendo la reducción de aranceles y barreras no arancelarias. Yemen aceptó 22 condiciones sobre política comercial vinculadas a un préstamo del mismo tipo.

Aunque la condicionalidad de un préstamo tiene un impacto mayor sobre los clientes de renta baja del FMI, otros países tampoco son inmunes. Cuando Indonesia y Corea se vieron forzados a acudir al FMI en búsqueda de apoyo tras la crisis financiera de 1997, sus préstamos incluían 19 y 9 condiciones, respectivamente. También incluían una amplia gama de reformas en las áreas de importación y exportación.

Los programas del FMI, apoyados por el Banco Mundial en muchos casos, han pretendido, con frecuencia, promocionar la liberalización de las importaciones a un ritmo que sólo puede ser descrito como heroico. Se esperaba que tanto Indonesia como Bolivia pasaran de un nivel IRC 4 (tan abiertos como la Unión Europea y Estados Unidos) a un nivel 1 en tres años, lo que implica un cambio estructural enorme. A principios de los noventa, bajo los programas de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial, Perú y Zambia pasaron de estar entre las economías más cerradas del mundo a estar entre las más abiertas, en unos pocos años. Sin embargo, en muchos sentidos es Haití el que sobresale como alumno modelo del FMI y el Banco Mundial. El país más pobre del hemisferio occidental ocupa el puesto 134 entre los 162 que aparecen incluidos en el Índice de Desarrollo Humano del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), llegó a ser en 1986 uno de los pocos países que alcanzaron el elevado estatus de economía totalmente abierta, con una clasificación 1, según el indicador IRC del Fondo (FMI, 1999a). Guiado por el FMI y el Banco Mundial, Haití ha entrado en *la liga de campeones* de los liberalizadores del comercio. La transición ha tenido consecuencias atroces para la gente pobre, pero, aún así, el país es alabado sobre todo por el Banco Mundial por ser un buen reformador (por ejemplo, Banco Mundial, 2001a; Oxfam Internacional, 2001a).

La condicionalidad se aplica independientemente de las razones que tengan los gobiernos para pedir ayuda al FMI. Por ejemplo, Indonesia acudió al FMI tras la crisis financiera de 1997, que había afectado al sector bancario y a la política cambiaria. Sin embargo, el «rescate» financiero llegó con imposiciones de reformas en política comercial que, en el mejor de los casos, estaban relacionadas de una manera tangencial con las causas subyacentes de la crisis. Desde luego, no resulta evidente a primera vista por qué las condiciones de préstamo del FMI exigen la liberalización de las importaciones para los productos agrarios y para una amplia gama de productos industriales (Stiglitz, 2001).

El alcance y cobertura de la condicionalidad de las políticas comerciales supone un alto grado de confianza en los beneficios que se obtendrán de los mercados abiertos. Antes de analizar la calidad de las pruebas sobre las que se basa esta confianza, conviene señalar algunos de los problemas más importantes relacionados con los enfoques actuales del FMI y el Banco Mundial sobre la liberalización del comercio, ya que tienen implicaciones en la lucha contra la pobreza.

- **Una liberalización desequilibrada genera presiones sobre la balanza de pagos.** La liberalización de las importaciones ha ido acompañada por crecientes déficits comerciales en gran parte del mundo en desarrollo. El déficit comercial medio de los países en desarrollo en su conjunto durante la década de los noventa fue de casi tres puntos más en relación al PIB que en los setenta, aunque los índices de crecimiento fueron más bajos (UNCTAD, 1998). Dos factores han contribuido: Primero, la liberalización de las importaciones ha provocado oleadas importadoras en muchos países, con el consiguiente desplazamiento de la industria local. Segundo, las restricciones comerciales de los países industrializados han limitado las oportunidades de exportación. En una serie de países (sobre todo en América Latina) los grandes déficits comerciales se han cubierto con los flujos especulativos de capital, creando inestabilidad e incrementando la exposición a riesgos económicos. La crisis financiera mexicana a finales de 1995, la crisis del este de Asia en 1997 y la crisis en Argentina de 2001-2002 han sido, en parte, consecuencia de los flujos privados de capital que se emplearon para reducir los déficits en la balanza de pagos.
- **Negociaciones comerciales desiguales.** Cuando los países negocian las reformas comerciales en la OMC, generalmente intercambian concesiones. Los gobiernos acuerdan la aceptación de los costes que implica la competencia cada vez mayor de las importaciones, en parte porque quieren obtener un mejor acceso a los mercados de sus socios comerciales, a saber, reciben algo a cambio de liberalizarse. Sin embargo, bajo los programas del FMI y el Banco Mundial, los países se liberalizan de forma unilateral, sin recibir nada a cambio. Es cierto que, en sus análisis y recomendaciones políti-

cas, el FMI y el Banco Mundial dan el mismo consejo a todos los países. Pero las condiciones de préstamo se aplican solamente a los países en desarrollo. El resultado es una liberalización desequilibrada, según la cual los gobiernos del Norte no tienen obligación de emular las medidas adoptadas por los países en desarrollo.

- **La condicionalidad de los préstamos del Banco Mundial y el FMI supone un enfoque de la política comercial del tipo: «un sistema, dos reglas».** Cuando los países ricos se liberalizan, sus gobiernos son altamente receptivos a los puntos de vista de los grupos de presión nacionales. La responsabilidad democrática y el poder de los intereses creados hacen posible la información sobre las opciones en materia de política comercial. Esa es la razón por la que a la Unión Europea y a los Estados Unidos les ha costado varias décadas llevar a cabo una modesta liberalización en áreas tan sensibles como la agricultura o el calzado. En sus consejos políticos a los países en desarrollo, el FMI y el Banco Mundial no tienen que tener en cuenta consideraciones sobre responsabilidad y democracia. En principio, sólo son responsables ante sus principales accionistas, que son los gobiernos del Norte. El FMI y el Banco Mundial se justifican diciendo que ellos no discriminan cuando aconsejan. A los gobiernos del Norte también se les pide con regularidad que se liberalicen. Sin embargo, a diferencia de sus homólogos del Sur sujetos a programas de préstamos, los países del Norte no están obligados a seguir los consejos que reciben. Resulta impensable que se forzara a los Gobiernos de Francia o de los Estados Unidos a liberalizar sus sistemas agrarios de manera tan rápida como se exige en algunos programas del FMI.
- **Ignorando el vínculo entre las estrategias de política comercial y de reducción de la pobreza.** En teoría, el FMI y el Banco Mundial se han comprometido a situar la reducción de la pobreza en el centro de sus actuaciones. En la práctica, como veremos más adelante, los objetivos de la liberalización del comercio se han establecido sin valorar sus implicaciones para la gente pobre.

## Crecimiento, apertura comercial y pobreza: viejos argumentos y nuevas evidencias

La aplicación de las condiciones de liberalización del comercio establecidas por los préstamos del FMI y el Banco Mundial es un indicador de la confianza en los beneficios de la apertura comercial. Sin embargo, la coacción no ha sido la única fuerza sobre la que se ha basado la liberalización; la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo han aceptado que la apertura es buena para el crecimiento económico y –por extensión– para la reducción de la pobreza. En un examen minucioso, surgen dudas sobre la exactitud de esta creencia.

### El consenso sobre un nuevo modelo

Los economistas han defendido durante mucho tiempo las bondades de la liberalización del comercio para los países en desarrollo. Para ello, algunos se han basado en la aplicación de una teoría. Esta escuela apunta al aumento de eficiencia que supuestamente se derivará de las decisiones sobre asignación de recursos tomadas en mercados más abiertos (Bhagwati y Srinivasan, 1999; Bussolo y Lecomte, 1999). Otros han buscado correlaciones entre la apertura comercial, el crecimiento y la reducción de la pobreza a través de análisis econométrico.<sup>2</sup>

La investigación econométrica ha ejercido una formidable influencia sobre los debates políticos, a pesar de que (o, tal vez, precisamente a causa de que), las conclusiones que se obtienen rara vez resultan comprensibles para los políticos. A mediados de los ochenta, un estudio afirmaba que los países más abiertos al comercio habían experimentado un crecimiento económico superior en un 2,5 por ciento anual al de las economías cerradas. También proclamaba que la renta de estos países tendía hacia una convergencia con la de los países ricos

(Sachs y Warner, 1995). Otras investigaciones llegaron a conclusiones similares y formularon declaraciones igualmente exageradas (Edwards, 1993). Estos estudios sirvieron de referencia a toda una generación de programas de ajuste y alimentaron la euforia general sobre las posibilidades de la liberalización del comercio. El personal del FMI y del Banco Mundial llegó a los países en desarrollo armado con complejos estudios que aparentemente justifican su receta de amplia liberalización comercial.

La mayoría de estos estudios –y, mucho más aún, las conclusiones políticas que se deducen de ellos– carecían de credibilidad. Casi ninguno consiguió pasar el más simple examen de causalidad: resultaba imposible determinar si la apertura comercial era la causa del crecimiento o si los países se abrían a medida que aumentaba el crecimiento económico. Por otra parte, las definiciones de «apertura» eran tan amplias que llegaban a carecer de sentido. Se incluía todo, desde los índices de intercambio y las estrategias macroeconómicas hasta las barreras a las importaciones y las dimensiones del gobierno. Un análisis minucioso descubrió que cuando las barreras a las importaciones se consideraban aisladamente como un indicador de apertura, se evaporaba toda relación significativa con el crecimiento (Rodríguez y Rodrik, 1999). Es decir, no existía relación, ni positiva ni de ninguna otra clase, entre las políticas defendidas por el FMI y el Banco Mundial y los resultados políticos anticipados. Aún así, se seguía buscando la liberalización de manera dogmática, como si se tratara del objetivo de los ajustes.

En años recientes se ha experimentado un resurgimiento de la econometría como guía para la formulación política, con el Banco Mundial a la cabeza. Algunos de los estudios han perpetuado las peores tradiciones del pasado, aplicando definiciones amplias de apertura que confunden política comercial con otros aspectos de las reformas macroeconómicas (Edwards, 1998). Otros han trasladado la atención hacia indicadores con una definición más precisa de apertura, utilizándolos para identificar las conexiones con el crecimiento. La investigación llevada a cabo por el Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo del Banco Mundial entra entre estos últimos (Dollar y Kraay, 2001a, 2001b). Casi todos los gobiernos del Norte, conjuntamente con el FMI y la OMC, mencionan esta investigación cuando defienden la liberalización de las importaciones en los países en desarrollo (por ejemplo, DFID, 2000; McKay et al, 2000). Todo esto nos lleva a cuestionar si la nueva línea de investigación es en algún sentido más sólida que la anterior.

Existen dos elementos centrales en el estudio presentado por el Banco Mundial.<sup>3</sup> El primero se refiere a la relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. En base a un análisis econométrico del crecimiento económico en 80 países durante cuatro décadas, el Banco Mundial argumenta que, como promedio, los ingresos de los pobres aumentan en una relación «uno a uno» respecto del crecimiento general. En otras palabras, la gente pobre capta una parte de cualquier incremento en el crecimiento que refleja la cuota que ya posee en la distribución de los ingresos. Como expresa el autor, en una frase que ha sido reproducida muchas veces por las agencias para el desarrollo de los países del Norte: «Casi siempre se da el caso de que los ingresos de los pobres se elevan durante los períodos de crecimiento importante» (Dollar y Kraay, 2001a).

El segundo elemento busca establecer un vínculo entre el crecimiento y la apertura. Elude algunas de las dificultades de los estudios anteriores utilizando un único indicador de apertura: la proporción de comercio con relación al PIB. En un estudio econométrico que abarcó una muestra de 72 países en desarrollo, el Banco Mundial examina la relación entre el crecimiento económico y la proporción comercio sobre el PIB. De manera más específica, se refiere al tercio superior de los países en desarrollo desde el punto de vista de los incrementos de la proporción comercio sobre el PIB durante el período de 20 años que va desde 1975 a 1997 y desde 1995 a 1997, diferenciando este grupo de «globalizadores» del resto («no globalizadores»). Surgen algunas conclusiones importantes. Entre las más citadas por los políticos, están:

- Ponderado según la población (un importante instrumento estadístico, como veremos

más adelante), el ingreso per cápita de los «globalizadores» creció a un 5 por ciento anual durante la década de los noventa, comparándolo con el 1,4 por ciento del grupo «no globalizador».

- Los índices de crecimiento para los «globalizadores» han ido aumentando desde mediados de los setenta, mientras que los de los «no globalizadores» cayeron bruscamente en los ochenta y se recuperaron sólo marginalmente en los noventa.
- El ingreso per cápita entre los «globalizadores» se está elevando más del doble de rápido que en los países industrializados, mientras que los «no globalizadores» se están quedando atrás.

En cierto modo, no sorprende que estas conclusiones hayan atraído la atención de los políticos. La diferencia implícita en los índices de crecimiento económico es muy grande. Los países abiertos, según la definición utilizada en los estudios, están creciendo un 3,6 por ciento anual más rápido que otros. Según esto, los ingresos de una economía globalizadora se duplicarían cada 14 años, comparándolos con los 50 años que les llevaría duplicarse en una economía no globalizadora; una brecha en el crecimiento que tendría profundas implicaciones para la reducción de la pobreza.

En un examen minucioso, sin embargo, algunas de las cifras parecen menos impresionantes. Una de las razones es que las medias tienen el efecto de difuminar las diferencias realmente importantes entre los países, particularmente cuando las muestras son analizadas según la población (ya que esto significa que países como China tienen una influencia desproporcionada). Utilizando un promedio no ponderado, el índice de crecimiento per cápita de los globalizadores, en los noventa, desciende a un 1,5 por ciento. Por otra parte, 10 de los 24 países del grupo obtienen índices de crecimiento de un 1 por ciento o menos. Una mayor desagregación revela que una tercera parte de los países «globalizadores» tienen índices de crecimiento más bajos durante los noventa que los del grupo «no globalizador». Ésta difícilmente podría ser una buena base para la defensa de las políticas de «apertura comercial», aunque éstas pudieran ser identificadas sin dificultad.

Estas conclusiones no implican necesariamente que no exista una correlación entre apertura comercial y crecimiento. Varios estudios han apoyado la tesis de que la apertura, evaluada según la parte de los ingresos correspondientes al comercio, favorece el crecimiento a largo plazo (Frankel y Romel, 1999). El problema de estos estudios es de interpretación. Resulta casi axiomático que los países con crecientes proporciones de comercio sobre el PIB tendrán índices de crecimiento más altos, porque el comercio mundial está creciendo más rápidamente que el PIB global. Sin embargo, asociación no es lo mismo que causalidad: es posible que los países participen más del comercio porque *crecen* más rápidamente. La única conclusión que puede extraerse con certeza es que los países tienden a hacerse más abiertos a medida que se hacen más ricos (Rodrik, 2001b).

La selección de los períodos y los umbrales de referencia para las proporciones puede modificar de manera espectacular las conclusiones a partir de cualquier muestra nacional grande. Dani Rodrik, de la Universidad de Harvard, ha utilizado la misma información que el estudio del Banco Mundial para clasificar los primeros 40 países desde el punto de vista del incremento de las importaciones en sus PIB y de las reducciones arancelarias durante los períodos que van desde 1980 hasta 1984 y desde 1995 hasta 1997 (Rodrik, 2001a). Los resultados muestran un descenso constante en los índices de crecimiento, de un 4 por ciento en 1975 a un 2,5 por ciento en 1985, y a menos de un 2 por ciento en 1995.

Sería, sin duda, posible llegar a resultados diferentes cambiando estos años e indicadores de referencia. Podrían aparecer resultados de todo tipo. Por sí mismo, esto nos sugiere que debemos ser extremadamente cautelosos en la interpretación de los resultados. Pero existe una evidente sospecha de que los años y países de referencia han sido cuidadosamente seleccionados y de que la interpretación de la información ha sido presentada para provocar una orientación sistemática a favor de una correlación entre apertura comercial y crecimiento.

## ¿Qué hay de malo en la apertura comercial?

Dejando a un lado la interpretación estadística, el uso del Banco Mundial de la apertura comercial como indicador provoca comparaciones sólo superficialmente convincentes. «Globalizadores» con un fuerte crecimiento, como China, Vietnam y Tailandia –que poseen un historial de crecimiento rápido y de reducción de la pobreza– son comparados por el Banco Mundial con «no globalizadores» con bajo crecimiento, como Birmania, Pakistán y Honduras (Dollar y Kraay, 2001b). La asociación causal implícita salta a la vista: la apertura comercial conduce al éxito y la ausencia de apertura comercial conduce al fracaso económico y a la pobreza. Como ha dicho un analista: «La apertura al comercio tiene muchas dimensiones y todas ellas están positivamente relacionadas con el crecimiento» (Easterly, 2001).

El problema con declaraciones como ésta es que casi carecen de sentido desde el punto de vista de su aplicación política. La apertura, como concepto de política comercial, tiene al menos dos significados muy diferentes. El Banco Mundial la utiliza para describir lo que en esencia es un *resultado económico*, captado –en este caso– dentro del contexto de la proporción de comercio (definido como importaciones más exportaciones) sobre el PIB. A partir de ahí el Banco realiza un ejercicio de imaginación para llegar hasta un segundo significado, a saber, las consecuencias políticas implícitas. Admiten el salto argumentativo, si bien de manera superficial, cuando los autores afirman: «utilizamos los cambios década a década en el cálculo del volumen de comercio, como una variable sustitutiva imperfecta para los cambios en política comercial» (Dollar y Kraay, 2001b). Dicho suavemente, es una variable sustitutiva *muy* imperfecta.

Si el objetivo es examinar la relación entre política comercial, crecimiento y reducción de la pobreza, son los indicadores de política comercial (y no los resultados económicos) los que tienen que ser evaluados. Y cuando se hace esto, el punto de vista del Banco Mundial parece una versión invertida de la realidad. Resulta que algunos de los globalizadores de más éxito son cualquier cosa menos liberalizadores radicales, mientras que muchos de los más radicales liberalizadores han conseguido muy poco en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

La diferencia entre los resultados económicos y las medidas políticas es importante, particularmente desde una perspectiva política. Los gobiernos tienen un control limitado de la proporción de comercio sobre el PIB. Esta proporción refleja un amplio rango de factores, incluyendo los precios de las exportaciones y la estructura de la economía (por ejemplo, los países pobres con grandes depósitos de minerales tienen con frecuencia mayores proporciones de exportaciones sobre el PIB). Por el contrario, las políticas están sujetas a la decisión de los gobiernos. Por ejemplo, los niveles de barreras arancelarias y no arancelarias y la velocidad con que éstas se reducen son cuestiones de decisión política.

OXFAM ha desarrollado una nueva herramienta de análisis, el **Indicador de Liberalización del Comercio** (ILC), que arroja luz sobre el debate en torno a la liberalización del comercio. El ILC centra su atención sobre dos variables de política comercial, a saber, la velocidad y el alcance de la liberalización.

- **Velocidad de las reformas.** El ILC intenta captar esta dimensión tomando el período de tres años durante el cual, en la década de los noventa, los aranceles sufrieron la más rápida reducción. Los países que redujeron los aranceles en más de un 30 por ciento son clasificados como «liberalizadores rápidos» y aquellos que los redujeron en menos de un 30 por ciento son denominados «liberalizadores lentos». Al igual que cualquier otro indicador, éste no está exento de problemas. El punto de reducción es arbitrario y los aranceles son sólo una parte del aparato protector desplegado por los gobiernos. Sin embargo, está ampliamente aceptado el hecho de que el término medio de los aranceles ofrece un reflejo razonable de los sistemas generales de restricción o apertura comercial existentes (Dollar y Kraay, 2001b).
- **Alcance de la liberalización.** El alcance es tan importante como la velocidad, porque los gobiernos liberalizan partiendo de puntos iniciales muy diferentes. Un país que redu-

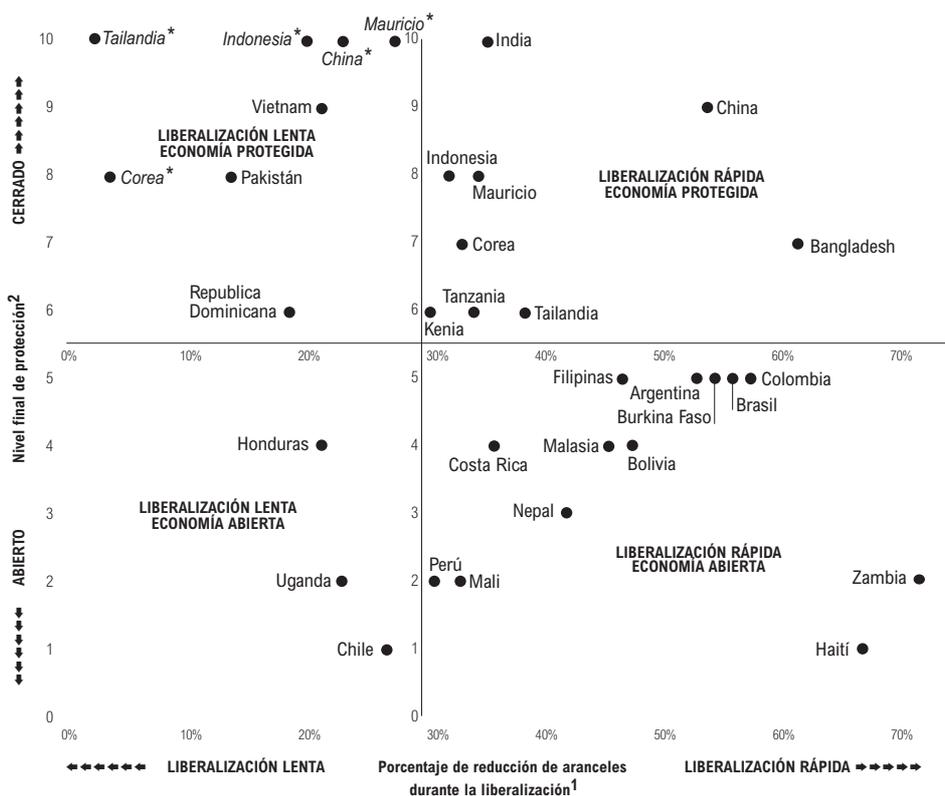
**Gráfico 5.3**

El Indicador de Política Comercial: velocidad y alcance de la liberalización de las importaciones en algunos países en desarrollo.

\*Datos de los años 80

1 El porcentaje de reducción de los aranceles se calcula utilizando una media ponderada de los aranceles. La fórmula utilizada es la siguiente:  $[(\text{valor inicial}-\text{valor final})/\text{valor inicial}] \times 100$ . Es decir, si un país reduce los aranceles de un 80 al 40 por ciento, la reducción sería del 50 por ciento.

2 El nivel final de protección se ha obtenido usando el Índice de Restricción al Comercio del FMI, aplicado en este caso sólo en relación con la importación (este Índice también mide los impuestos a la exportación).

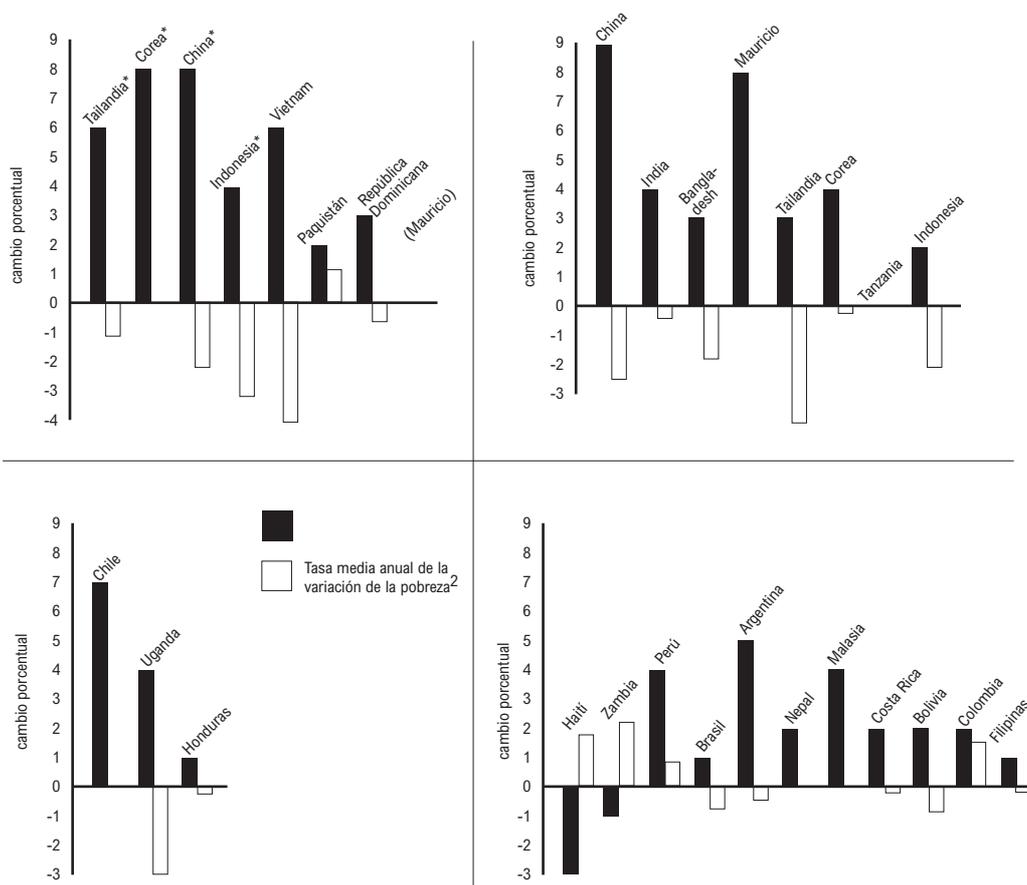


**Gráfico 5.4**

Crecimiento económico y reducción de la pobreza: algunos países en desarrollo

1 Las tasas de crecimiento se han calculado con datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial del año 2000.

2 El cambio medio anual de la pobreza se ha calculado de la siguiente forma:  $[(\text{número final de personas en la pobreza} - \text{número inicial})/\text{número de años}]$



Nota La información de los gráficos 5.3 y 5.4 se encuentra disponible en [www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com)

ce a la mitad los aranceles partiendo de un nivel muy alto no está en la misma situación que un país que reduce a la mitad aranceles ya de por sí bajos. El ILC capta esta dimensión adaptando el Índice de Restricción Comercial del FMI. Éste clasifica a los países sobre una escala de 1-10, utilizando el sistema matriz estándar del FMI para las barreras arancelarias y no arancelarias. Sin embargo, al centrarse la atención en la interpretación de las políticas de importaciones, no incluye los impuestos a las exportaciones. Los países con un ILC de menos de 5 son clasificados como «relativamente abiertos» y aquellos clasificados con más de 5 son clasificados como «relativamente cerrados».

El gráfico 5.3 muestra los resultados obtenidos con la aplicación de estos indicadores a una muestra de 33 países en desarrollo durante los noventa, con siete casos adicionales de los ochenta. Lo que aparece ante nosotros es un efecto caleidoscópico. En lugar de los dos grupos definidos de «globalizadores» y «no globalizadores», aparece una enorme dispersión de países.

Medidos según los indicadores ILC de velocidad y alcance de la liberalización, muchos de los países en desarrollo que han tenido un éxito análogo al integrarse en los mercados globales, aparecen como liberalizadores modestos. Puede que China, Indonesia y Vietnam sean los «globalizadores» de primera división según los criterios del Banco Mundial, pero en realidad estos países son decididamente liberalizadores de segunda división. Lo mismo puede aplicarse en el caso de Mauricio. De manera similar, los países del este de Asia fueron capaces durante los ochenta de combinar un alto crecimiento con altos grados de protección.

En el otro extremo del espectro, muchos de los países que se adaptan más rigurosamente a la prescripción de una rápida liberalización difícilmente pueden ser considerados modelos de integración satisfactoria, por no hablar de modelos de buenas políticas comerciales. En este grupo –situado en el cuadrante inferior derecho del gráfico de dispersión– aparecen Haití, Zambia, Nepal, Mali, Perú y Bolivia. A pesar de que estos países pueden ser considerados campeones mundiales en el establecimiento de normas de liberalización de las importaciones, sus logros en otras áreas (crecimiento económico, reducción de la pobreza y desarrollo humano) dejan mucho que desear.

Este hecho queda ilustrado en el gráfico 5.4, que proporciona información sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, medidos según los cambios anuales en la incidencia de la pobreza. Hay que reconocer que ésta es una muestra relativamente pequeña de países y que existe una seria limitación con la información sobre los niveles de pobreza.<sup>4</sup> A pesar de esta restricción, algunas de las conclusiones cuestionan la tendencia actual de aplaudir y estimular la apertura en las políticas comerciales. Muchos globalizadores rápidos tienen un pobre historial tanto en el crecimiento económico como en la reducción de la pobreza. Entretanto, muchos de los países que han procedido con más cautela en la liberalización de las importaciones, han logrado unos índices de crecimiento económico bastante más altos y sostenidos, así como forjarse un buen historial de reducción de la pobreza. Entre estos dos extremos existe una amplia gama de resultados.

El propósito del ILC no es sustituir los actuales programas del Banco Mundial por otros o insinuar que las políticas comerciales restrictivas son intrínsecamente mejores para la reducción de la pobreza. De hecho la única conclusión sólida que puede sacarse es que puede darse una gran variedad de resultados. Pero es esta misma variedad la que advierte que no se debe aplicar un paquete universal de políticas a favor de una rápida liberalización del comercio. Debe prestarse mucha más atención al análisis del porqué y cómo las reformas comerciales se relacionan con resultados muy diferentes en términos de reducción de la pobreza.

## ¿Por qué es importante la distribución de la riqueza?

Como se ha señalado anteriormente, el argumento de que la apertura es buena para el crecimiento ha estado estrechamente vinculado con el argumento de que el crecimiento es bueno para los pobres. Si nos fiamos de ella, esta propuesta no resulta polémica. Lógica-

mente, a los pobres les beneficia más el crecimiento económico que la recesión económica. Sin embargo, el énfasis miope puesto en el crecimiento tiende a ocultar la importancia de los factores de distribución en la relación entre el crecimiento y la reducción de la pobreza.

La propuesta –aparentemente simple– de que el crecimiento es bueno para los pobres se basa en otro análisis de información por países a gran escala realizado por el Banco Mundial. Este análisis condujo a la siguiente conclusión: «En general, los ingresos de los pobres se elevan con una relación “uno a uno” respecto al crecimiento (...). La apertura al comercio internacional eleva los ingresos de los pobres al elevar los ingresos de forma general. El efecto de la distribución de los ingresos es pequeño y no muy diferente de cero» (Dollar y Kraay, 2001a). Esta declaración resume gran parte de lo generalmente aceptado sobre la relación entre reforma comercial y reducción de la pobreza. Y la lógica es de una simplicidad que desarma. En término medio, según el argumento del estudio, los ingresos de los pobres se elevan en proporción a su parte de los ingresos nacionales. Así, cuando los ingresos nacionales se elevan, los de los pobres también lo hacen. Si no intervienen otros factores, puesto que la apertura comercial eleva la renta media, el comercio es bueno para el crecimiento y para los pobres de igual forma.

El problema estriba en que en el caso de la distribución de los ingresos intervienen otros factores. A los políticos interesados en la reducción de la pobreza lo que les importa es la interacción de dos factores: el índice de crecimiento y la proporción captada por los pobres del crecimiento. Dicho sencillamente, el índice de crecimiento decide el tamaño de la tarta económica, mientras que la distribución decide cómo se reparten las porciones.

Afirmar que la renta media de los pobres se elevará en base a una relación «uno a uno» respecto al crecimiento en general, no resulta significativo para la reducción de la pobreza. Por ejemplo, sin un cambio en la distribución de los ingresos, el aumento de la renta para el 20 por ciento más rico será cinco veces mayor que para el 20 por ciento más pobre en la India, 14 veces mayor en México y 24 veces mayor en Brasil. De ahí que, aunque los ingresos de los pobres se eleven «uno a uno» en los países con crecimiento, aumentarán menos en los países con altos niveles de desigualdad (Hanmer y Naschold, 1999; Stewart, 2000). El hecho de que el aumento de la renta para la quinta parte más pobre sea menor que el aumento de la renta para los ricos y para el país en su conjunto, implica un índice menor de reducción de la pobreza, que podría alcanzarse si el crecimiento se combinara con la redistribución.

Este elemento tiene una profunda relevancia para la reducción de la pobreza. Basándonos en los patrones actuales de distribución de los ingresos, Brasil tiene que crecer a una tasa tres veces superior que Vietnam a fin de alcanzar la misma renta media para la quinta parte más pobre de su población. De manera semejante, México casi tendría que duplicar la tasa de crecimiento de Indonesia o de Uganda para alcanzar un incremento similar (Watkins, 1998). Por tanto, el mismo índice de crecimiento puede producir efectos muy diferentes en términos de reducción de la pobreza. Como han mostrado los datos recogidos en un estudio comparativo, los países con una baja desigualdad pueden obtener a partir del mismo índice de crecimiento un índice un 75 por ciento más alto de reducción de la pobreza que los países con una elevada desigualdad (Ravallion, 2001). Aunque los efectos del crecimiento económico pueden ser el factor determinante más importante de las tendencias mundiales de reducción de la pobreza, la distribución sigue siendo decisiva. Un estudio nacional, que cubrió 143 episodios de crecimiento, ha mostrado que la distribución desempeña un papel más importante que el crecimiento en el incremento de los ingresos de los pobres en más de una cuarta parte de los casos estudiados (White y Anderson, 2001).

Del mismo modo, los cambios en los patrones de distribución de los ingresos pueden influir en los esfuerzos de reducción de la pobreza, para bien o para mal. Según los criterios internacionales, en Bangladesh existe una distribución relativamente equitativa de los ingresos. Sin embargo, el rápido crecimiento de las exportaciones en la primera mitad de los noventa estuvo acompañado por un aumento de las desigualdades. El coeficiente de

Gini ascendió desde un 26 hasta un 31 entre 1992 y 1996. Ya sin tener en cuenta estas desigualdades, se calculaba que entre 8 y 11 millones de personas vivirían con menos de 1 dólar al día (basado en Appleton et al, 1999b; Woodon, 1999). Si Honduras, un país relativamente desigual, tuviera el mismo coeficiente de Gini que Costa Rica, un país igualitario, podría resultar en un descenso del 7 por ciento en la incidencia de la pobreza (Gobierno de Honduras, 2001).

La combinación de las desigualdades iniciales y los patrones de crecimiento económico determina la relación entre el aumento de la renta y la reducción de la pobreza. En aquellas áreas donde se concentra el crecimiento y los pobres están también altamente concentrados, como la agricultura y la industria intensiva en mano de obra, va a reducirse la pobreza de una manera más rápida que en otras áreas (como la industria y la agricultura intensivas en capital). Durante la primera mitad de los noventa, países como Uganda y Vietnam alcanzaron un amplio crecimiento basado en una agricultura de pequeños campesinos. La proporción de ese incremento en ingresos per cápita con relación al descenso de la incidencia de la pobreza fue estrecha, a saber, 1:1 para ambos países. Sin embargo, para países como la India y Perú, la proporción fue de alrededor de 1:0,25, y en estos casos los pobres de las zonas rurales en especial, parecen haber sido excluidos de los beneficios del crecimiento.

No hay una interacción entre la distribución y el crecimiento económico. Las investigaciones sugieren que los altos niveles de desigualdad no sólo hacen descender el índice de reducción de la pobreza, sino que también reducen el índice de crecimiento económico. Se han detectado varias causas. Donde la desigualdad extrema es una causa importante de la pobreza, limita la inversión, debilita el desarrollo de los mercados y dificulta la innovación (PNUD, 2001a; Dagdeviren et al, 2000). Esto sugiere que la redistribución puede ofrecer un doble beneficio en la reducción de la pobreza, incrementando la parte del pastel económico correspondiente a las personas pobres y el tamaño del pastel en sí mismo.

Dada la importancia vital de la distribución, una de las primeras preguntas que han de formularse en el diseño de cualquier política de reforma comercial debería ser cómo afectaría ésta a los pobres; más específicamente, qué políticas van a incrementar no sólo el nivel general de crecimiento, sino también la parte del crecimiento conquistada por la población que vive por debajo del umbral de pobreza. En este contexto, la presunción común de que la liberalización es buena para el crecimiento en general no constituye un buen punto de partida.

## Liberalización comercial y reducción de la pobreza

El tema de la rápida liberalización del comercio en los países en desarrollo se hace eco del tema aún más amplio del libre comercio presentado en el capítulo 1. Está basado en la sugerencia de que la liberalización del comercio es buena para el crecimiento en general y para los pobres en particular. El problema de este enfoque es que ignora algunos de los complejos temas inherentes a las políticas comerciales. Éstos se relacionan con los resultados de la distribución, la secuencia de las reformas y el marco temporal aplicado para la medición de los beneficios.

### La distribución de los beneficios de la liberalización

Simplificando un poco, las teorías comerciales oficialmente defendidas sugieren que el libre comercio permitirá a los países especializarse en lo que hacen mejor, exportando los productos en los que tienen una ventaja comparativa e importando aquellos que reflejen la ventaja comparativa de otros países. Como las interferencias al comercio (tanto a través de los impuestos a las exportaciones como de las barreras frente a las importaciones) distorsionan los precios a través de los impuestos sobre los productores eficientes y del subsidio a los ineficientes, se supone entonces que son malas para el crecimiento y de ahí que sean malas también para la reducción de la pobreza.

Cuadro 5.1

## Liberalización de las importaciones, pobreza y desigualdad en México

México resume todas las características del éxito en la aplicación de los principios de la apertura comercial. Sin embargo, el país ha combinado su rápida liberalización con una creciente desigualdad y un pobre historial en la reducción de la pobreza. El diseño del programa de liberalización ha contribuido a agravar el problema.

Bajo las reformas comerciales iniciadas a mediados de los ochenta, el país redujo a la mitad el promedio de sus aranceles, hasta un 12 por ciento. Las licencias de importación, que abarcaba a más del 90 por ciento de los productos a mediados de los ochenta, en 1990 abarcaba menos de una quinta parte de las exportaciones. Desde su adhesión al TLCAN (siglas de Tratado de Libre Comercio de América del Norte) en 1996, México se ha integrado con Estados Unidos, la economía más grande del mundo, abriendo sectores como la agricultura y la industria a una competencia cada vez mayor. Mientras tanto, el rápido crecimiento de las exportaciones ha incrementado también la proporción de exportaciones sobre el PIB desde menos de una quinta parte a casi una tercera parte a partir de 1990.

La rápida liberalización del comercio ha estado asociada con un pobre historial en la reducción de la pobreza. A pesar de los índices de crecimiento de un 2 por ciento del PIB per cápita en la primera mitad de los noventa, el número de personas pobres se ha incrementado. A mediados de los noventa, había 14 millones más de personas viviendo por debajo del umbral de pobreza que a mediados de los ochenta. La creciente desigualdad representaba alrededor del 80 por ciento de ese incremento, con el coeficiente de Gini elevándose de 49 a 55. ¿Por qué la rápida integración ha producido tan modestos resultados en la reducción de la pobreza?

Los factores que determinan la distribución ofrecen parte de la respuesta. Más del 80 por ciento de las personas que son extremadamente pobres en México vive en las áreas rurales, con una gran concentración en los estados del cinturón de pobreza del sur. Muchas de ellas se dedican a la producción de maíz. Este cultivo representa alrededor de la mitad del total de la superficie dedicada al cultivo en el país y unas dos terceras partes de las áreas más pobres en lluvias. La liberalización de las importaciones ha permitido que el maíz altamente subsidiado y barato de Estados Unidos penetre en México, haciendo bajar los precios locales. En el momento en que México entró en el TLCAN, los precios nacionales eran casi el doble de los precios subsidiados de Estados Unidos, que amenazaban los medios de vida de –según los cálculos– 2,4 millones de agricultores.

Aunque las exportaciones agrarias han crecido rápidamente, se ha ocultado el impacto sobre los ingresos de los más pobres. En la agricultura, los ganadores han sido las grandes granjas comerciales ubicadas en áreas como la costa del Pacífico norte y el valle irrigado de El Bajío. La producción de frutas y verduras para su exportación a los Estados Unidos ha creado empleo, esencialmente de bajos salarios y de tipo temporal. Pero esta producción es intensiva en capital y es poco probable que las nuevas oportunidades de empleo hayan superado los costes que los pobres han pagado por la liberalización de las importaciones.

En el sector urbano, la liberalización del comercio parece haber orientado los beneficios fuera del sector laboral de bajos salarios y no cualificado. Aunque la inversión extranjera ha creado un gran número de empleos en la zona *maquiladora*, los salarios son excepcionalmente bajos (capítulo 3). A pesar de esto, existen evidencias de que la inversión extranjera está creando una mayor demanda de mano de obra cualificada.

Fuentes: Lustig y Szekely, 1998; Banco Mundial, 2001a; Appendini, 1994

Las teorías comerciales aceptan una orientación en la distribución a favor de los pobres cuando ésta se aplica en los países en desarrollo. Como se supone que la ventaja comparativa está en los productos intensivos en mano de obra, se espera que el incremento de la demanda de dichos productos a través de la exportación haga que suban los precios de la mano de obra que

los produce. Como la gente pobre es la que más depende del trabajo, los modelos de liberalización del comercio predicen que éstos ganarán en términos relativos y absolutos. Se asume que la exportación de productos agrarios e industriales intensivos en mano de obra generará ganancias automáticas destinadas a la reducción de la pobreza.

A pesar de toda la seguridad con que son promocionadas, las investigaciones en profundidad sobre la relación entre la apertura comercial y los ingresos de los pobres no despiertan mucho entusiasmo por las teorías comerciales. Una investigación realizada en varios países por la misma división del Banco Mundial que proclama los enormes beneficios de la liberalización del comercio, encontró una elevada correlación entre los ingresos absolutos y la apertura comercial. Sin embargo, determinó que el resultado total no reflejaba los cambios en la distribución. La apertura comercial se correlacionaba positivamente con el incremento de los ingresos del 60 por ciento más rico, pero negativamente con los del 40 por ciento más pobre. La investigación concluyó que «Aunque una mayor apertura comercial beneficia a la mayoría, perjudica a los más pobres... son los pobres los que soportan los costes del ajuste de una mayor apertura comercial» (Lundberg y Squire, 1999).

Al igual que todas las demás, las teorías comerciales convencionales se basan en premisas restrictivas. Cuando no se cumplen estas premisas, su valor como guías para la formulación de políticas se ve erosionado. Lo que realmente ocurre con la pobreza cuando los países se liberalizan depende de muchos factores. La distribución inicial de los ingresos y los activos, lo que producen los pobres, las relaciones entre los sexos dentro del hogar y –no menos importante– los tipos específicos de reformas que se lleven a cabo; todos cuentan (Winters, 2000). Allí donde las restricciones al comercio hayan beneficiado a las personas pobres elevando el precio de los artículos que éstas producen, puede predecirse que la liberalización perjudicará a los pobres. Bajo casi cualquier conjunto de condiciones concebible, la liberalización del comercio generará ganadores y perdedores. Pero son siempre las personas pobres las que figuran habitualmente entre los perdedores. Como frecuentemente carecen de los activos, los conocimientos y acceso a los mercados necesarios para sacar ventaja de las nuevas oportunidades, les será difícil unirse a los ganadores. El grado en el que las mujeres se beneficien estará determinado por lo que producen y por la división del trabajo entre hombres y mujeres. No hay garantía alguna de que un incremento del crecimiento permita a los pobres ponerse al mismo nivel o a las mujeres participar de los beneficios del crecimiento.

#### *La industria intensiva en mano de obra, el empleo y los salarios*

El rápido crecimiento de las exportaciones industriales intensivas en mano de obra en una serie de países en desarrollo es citado algunas veces como prueba de las teorías comerciales oficiales. Es incuestionable que estas exportaciones han generado importantes beneficios desde el punto de vista de la creación de empleo, particularmente para las mujeres. Sin embargo, los beneficios han sido más limitados de lo que se esperaba y han ido acompañados de costes considerables. ¿Por qué, entonces, estas teorías comerciales no supieron predecir los verdaderos resultados?

En parte, la razón es que bastantes de los sectores intensivos en mano de obra en los países en desarrollo estaban fuertemente protegidos. Aparte de crear empleo e incrementar los salarios entre los trabajadores mal pagados y no cualificados, la liberalización del comercio ha debilitado habitualmente la creación de empleo entre los pobres y ha ensanchado la brecha en los salarios. Esto se debe a que los costes del ajuste se han concentrado en los sectores intensivos en mano de obra, mientras que la creación de empleo y las oportunidades de exportación se han concentrado en los sectores que requieren niveles más altos de conocimientos y que ofrecen mejores salarios. Este efecto se ha producido en un gran grupo de países de América Latina, incluyendo a México, Brasil, Chile y Colombia (Contreras et al, 2000; Velez et al, 1999; Revenga, 1997). La rápida liberalización de las importaciones en México a mediados de los ochenta supuso un descenso de una tercera parte del valor real del salario mínimo. Alrededor de una cuarta parte de este descenso se atribuyó directamente a la reducción de los aranceles y de otras restricciones a las importaciones (Harrison y Hanson, 1999).

Aunque los salarios entre los trabajadores cualificados también descendieron al principio, después de 1998 volvieron a subir. A mediados de los noventa, estaban un 20 por ciento por encima de los niveles previos a la liberalización, mientras que los salarios de los trabajadores no cualificados estaban un 10 por ciento por debajo de estos niveles (Lustig y Szekeley, 1998). La creciente desigualdad de los salarios fue uno de los factores que influyeron en el bajo índice de reducción de la pobreza alcanzado por México durante la primera fase de la liberalización (cuadro 5.1).

Los efectos de la liberalización del comercio sobre la creación de empleo han sido mínimos, orientándose hacia niveles mayores de cualificación (Moreira y Najberg, 2000; Márquez y Pages-Serra, 1998). Aunque la inversión extranjera ha creado una demanda de mano de obra en muchos países, ha reforzado dicha tendencia. Esto parece ser cierto incluso en la zona *maquiladora* de México, a pesar de la naturaleza del trabajo de ensamblaje que se realiza allí, que no exige una alta cualificación (Harrison y Revenga, 1998; Cragg y Epelbaum, 1996). A la inversa, la destrucción de empleo se concentra con frecuencia en áreas donde los pobres están representados de una manera desproporcionada. Este desequilibrio en los resultados ha sido un factor importante que ha influido en las crecientes desigualdades.

El caso de la India, después de su programa de rápida liberalización del comercio puesto en práctica en 1991, demuestra esta problemática. Entre 1990 y 1994, los aranceles fueron reducidos de un 125 por ciento a un 50 por ciento (Joshi y Little, 2001). La industria textil fue uno de los sectores afectados de una manera más inmediata. Entre 1994 y 1996, 52 fábricas de tejidos cerraron sólo en Ahmedabad, con una pérdida de más de 100.000 empleos, acelerando un proceso de reestructuración en la industria textil que ya se había iniciado. Con pocas alternativas en el sector formal, la mayor parte de los trabajadores «reestructurados» se desplazaron hacia el sector informal, donde sus condiciones en términos de salarios, horarios y seguridad social se deterioraron. Estos trabajadores afirmaron percibir salarios medios de, aproximadamente, una tercera parte del nivel de los salarios en las fábricas textiles (Howell y Kambhampati, 1999).

En contraposición con esta experiencia, la liberalización del comercio también ha creado nuevas oportunidades en la India. La liberalización de la inversión y los incentivos a las exportaciones han alimentado un boom de productos de alta tecnología. Entre 1990 y 1999, las exportaciones de tecnología de la información y la comunicación ascendieron desde 150 a mil millones de dólares, creando unos 180.000 empleos en el proceso (Landler, 2001). En términos de empleo neto y bienestar económico, el crecimiento de las exportaciones en este sector puede haber superado las pérdidas asociadas con la liberalización de las importaciones en la industria textil. Sin embargo, los ganadores han sido principalmente trabajadores formados, procedentes de hogares de ingresos medios, mientras que los perdedores han sido trabajadores menos cualificados, con orígenes más humildes.

Existen diferencias importantes entre –y dentro de– los países desde el punto de vista de los resultados asociados con la liberalización del comercio. Aunque los efectos sobre el empleo han sido silenciados en gran parte de América Latina, el crecimiento intensivo en mano de obra ha generado altos niveles de creación de empleo en algunas partes del sur y el este de Asia. Las industrias de la confección y los textiles en Bangladesh, Indonesia y Camboya, y las industrias de ensamblaje microelectrónico en Filipinas y Tailandia son casos relevantes. Aun así, en un sentido amplio, la liberalización del comercio bajo la globalización está produciendo resultados inesperados. Entre los principales factores están:

- **Los cambios en la composición de los conocimientos.** El cambio tecnológico y la inversión extranjera están generando patrones de exportación en los países en desarrollo con una orientación hacia el empleo de trabajadores más cualificados. La importancia de los conocimientos y la educación está aumentando, mientras que la demanda (y los salarios) de trabajadores que carezcan de instrucción está cayendo (Cornia, 2000).
- **Una mayor competencia Sur-Sur.** Durante las dos décadas posteriores a mediados de los sesenta, se presentó al este de Asia con frecuencia como un modelo de crecimiento

orientado hacia la exportación y con mucha demanda de mano de obra. Desde entonces, la globalización ha cambiado el mundo de manera fundamental. La orientación hacia las exportaciones y la creciente inversión extranjera han intensificado la competencia, con una gran población en los países de renta baja entrando en los mercados globales (Wood, 1997). Cuando América Latina empezó a liberalizarse en los ochenta, su mano de obra entró en competencia no sólo con los trabajadores de los países industrializados (donde los salarios eran más altos), sino también con los trabajadores de los países en desarrollo (donde los salarios eran –en bastantes casos– mucho más bajos). La renta media de un productor de ropa de Bangladesh es de 1,50 dólares diarios, mientras que el salario mínimo de un mexicano es de 4 dólares diarios. La entrada de China –en especial– en los mercados globales ha tenido el efecto de desincentivar la demanda de mano de obra en los países competidores.

- **Una rápida transición hacia mercados abiertos.** Un factor que influye en el alto índice de destrucción de empleo en muchos países en desarrollo es la presencia de empresas que han crecido protegidas por barreras comerciales. Un gran número de empresas ha cerrado al ser incapaces de hacer frente a la rápida aparición de la competencia extranjera en los mercados nacionales y al carecer de acceso a las tecnologías necesarias para competir en los mercados mundiales. El África subsahariana parece haber sufrido intensamente este efecto (Wangwe, 1995).
- **El debilitamiento de los derechos laborales y la discriminación de las mujeres.** Como se muestra en el capítulo 3, la relación entre la creación de empleo y los incrementos en los salarios reales se ha debilitado a causa de dos factores importantes. En primer lugar, la discriminación salarial en el contexto de la feminización del mercado laboral está reduciendo los salarios medios. En segundo lugar, la erosión de los derechos de negociación colectiva está limitando la capacidad de los empleados para exigir una parte mayor del valor de la producción.

### Costes y beneficios de la liberalización de la agricultura

En la agricultura, como en la industria, la liberalización del comercio altera el rendimiento de varios activos. En las importaciones, incrementa la competencia para los agricultores nacionales al bajar el precio de los productos competidores. Para los exportadores, la eliminación de los impuestos sobre las exportaciones y de otros incentivos puede abrir nuevas oportunidades de mercado. La capacidad de ajustarse a una mayor competencia y beneficiarse de las nuevas oportunidades está determinada por un amplio espectro de factores, incluyendo el acceso a la tierra, la infraestructura de comercialización y producción de la gente pobre. Dado que las mujeres producen alrededor de dos terceras partes del total de alimentos y representan una parte desproporcionadamente grande de los pobres de las áreas rurales, los roles determinados por el sexo tienen un papel crucial en la producción y en la comercialización.

Las restricciones comerciales han penalizado con frecuencia a los pequeños agricultores. A finales de los ochenta, los impuestos sobre las exportaciones y la sobrevaloración del tipo de cambio significaba que los cultivadores de café en Uganda obtenían sólo un 10 por ciento del precio de las exportaciones al mercado mundial (Oyejide, Ndulu y Gunning, 1999). En el proceso de liberalización se eliminaron los impuestos, provocando un rápido aumento de las exportaciones y los ingresos de los pequeños agricultores. En Vietnam, las restricciones nacionales a la comercialización implicaban que los pequeños agricultores de arroz no podían producir para los mercados mundiales. La eliminación de estas restricciones amplió las posibilidades del mercado (Banco Mundial, 2000a). En ambos países, el predominio de los pequeños agricultores en la producción significó que el crecimiento de las exportaciones tuvo efectos importantes desde el punto de vista de la reducción de la pobreza (capítulo 2).

La liberalización de las importaciones puede tener resultados muy diferentes en relación con la distribución. Allí donde la producción está dominada por una agricultura a gran escala (como ocurre con la producción de azúcar en Filipinas, por citar un ejemplo), los agriculto-

Cuadro 5.2

## Perú: los costes de una rápida globalización

A principios de los noventa, el FMI y el Banco Mundial apoyaron uno de los más radicales programas de liberalización del comercio. Se puso en práctica bajo el gobierno de Alberto Fujimori a través de un programa de «terapia de choque». Perú se transformó —de acuerdo con la clasificación del FMI— en una de las economías más abiertas del mundo. El diseño de las reformas, que estaban fuertemente influidas por poderosos intereses agroempresariales, contribuyó a aumentar las desigualdades en el sector rural, agravando con ello la pobreza.

La liberalización de las importaciones y la promoción de las exportaciones fueron por igual piedras angulares de la estrategia agrícola de Fujimori. Antes de 1990, el promedio de los aranceles sobre las importaciones era de un 56 por ciento. En 1991, el índice de aranceles más elevado se situó en el 15 por ciento para la mayoría de los productos agrarios, con posteriores reducciones en 1996. Los consejos de comercialización, que tenían el objetivo de defender los precios mínimos de productos agrícolas como el arroz, fueron suprimidos. Mientras tanto, los incentivos fiscales y las finanzas públicas se orientaron hacia la promoción de una agricultura exportadora.

El programa de reformas siguió al intenso lobby de un consorcio de importadores y procesadores de alimentos. Dirigidos por la empresa Alicorp, una importante fuente de financiación para la campaña electoral presidencial, la industria alimentaria argumentó que unos aranceles más bajos frente a las importaciones y la retirada del apoyo a los precios reducirían el coste de los alimentos básicos y ayudarían a reducir la inflación. Alicorp representa a los grandes importadores y procesadores de alimentos, como los grupos Nicolini y Romero, para los cuales unas barreras comerciales más bajas significaban acceso a productos más baratos en los mercados mundiales.

Como se esperaba, las importaciones de alimentos se incrementaron de una manera espectacular tras la liberalización. En términos cuantitativos, las importaciones de alimentos se incrementaron de 1,6 millones de toneladas en la primera mitad de los noventa a 2,7 millones de toneladas en la segunda mitad. Las exportaciones se incrementaron menos rápidamente que las importaciones, dejando al país con un déficit comercial agrario anual de 346 millones de dólares entre 1996 y 1999.

Las importaciones de alimentos ahora representan alrededor de un 40 por ciento del total de alimentos consumidos en Perú. El crecimiento de las importaciones ha sido particularmente rápido en algunos de los mercados fundamentales de cereales. Las importaciones de trigo se duplicaron durante los noventa hasta llegar a 2,5 millones de toneladas. En 2000, las importaciones de maíz duro superaron la producción nacional, excediendo el millón de toneladas. Las importaciones de leche se multiplicaron por tres sólo en la primera mitad de los noventa, antes de retroceder ligeramente en la segunda mitad de la década. El incremento de las importaciones ha tenido un papel importante en forzar a la baja los precios obtenidos por los agricultores peruanos.

¿Cómo ha afectado a la pobreza rural el incremento de la competencia de las importaciones? Entre los diferentes sectores hay variaciones:

**Producción lechera.** Hace veinte años, la producción lechera estaba dominada por los pequeños productores de las áreas centrales de tierras altas como Arequipa y Cajamarca. Durante los noventa, a medida que se intensificaba la competencia con las importaciones, hubo una tendencia acelerada hacia una producción a gran escala alrededor de Lima y los valles costeros cercanos. Los campesinos tradicionales fueron incapaces de competir con los precios de la leche importada desde Nueva Zelanda, Australia y —en este caso fuertemente subsidiados— la Unión Europea.

**Arroz.** La mayor parte del arroz de Perú es producida por pequeños agricultores de los valles costeros del norte y el sur, y del departamento selvático de San Martín. Estos agricultores han tenido que absorber las fuertes caídas de precios frente a las importaciones de Tailandia y de otros productores de bajos costes.

**Maíz.** Las granjas comerciales en los valles costeros situados alrededor de Lima y Libertad han sido capaces de hacer frente a una mayor competencia. Los rendimientos medios son

relativamente altos y los costes de transporte a los mercados urbanos son bajos. Por el contrario, los agricultores de áreas de la jungla como San Martín tienen unos niveles de productividad inferiores a la mitad de los de los valles costeros, y se enfrentan a unos costes de comercialización más altos. Las presiones sobre los precios provocan crecientes disparidades entre estos dos grupos de productores.

**Alimentos básicos.** Las importaciones de trigo y arroz baratos incrementan la competencia de precios afrontada por los pequeños agricultores que producen productos andinos tradicionales como la quinua, los frijoles y la patata. La disponibilidad de cereales baratos importados ha acelerado los cambios en los patrones de consumo en favor de alimentos basados en el trigo y el arroz. El consumo per cápita de patatas ha caído desde 100 kg por persona en 1990 a 38 kg en 2000.

En cada uno de estos sectores, la liberalización del comercio ha reforzado las viejas desigualdades estructurales basadas en el acceso a los activos y a los mercados. La agricultura de los pequeños campesinos ha caído más aún, particularmente en las zonas montañosas conocidas como sierra. Para el millón y medio de hogares que sobreviven en la sierra con terrenos de menos de cinco hectáreas, la liberalización ha estado asociada a una marginación acelerada.

El proceso de la agricultura forma parte de una tendencia más amplia. La recuperación económica de Perú durante los noventa no sólo fue débil y variable, sino que además vino acompañada por una desigualdad creciente y por un historial de deterioro en la reducción de la pobreza. Entre el inicio de las reformas en 1991, y 1997, el coeficiente de Gini en Perú ascendió en 4 puntos (hasta llegar a 50,6), uno de los incrementos más rápidos en desigualdad registrados en América Latina. Durante el mismo período, la parte de los ingresos del 10 por ciento más rico se incrementó desde un 35 hasta un 39 por ciento, mientras que la del 10 por ciento más pobre cayó de un 15 a un 12 por ciento.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la proporción de la población rural que vive en la pobreza se incrementó en un 20 por ciento durante la década previa a 1995, hasta alcanzar casi dos terceras partes del total.

La liberalización de las importaciones no es la causa inicial de estas tendencias adversas. También ha contribuido el déficit crónico de financiación de la infraestructura rural, el limitado acceso a los créditos y la ausencia de una estrategia coherente de desarrollo rural. Al mismo tiempo, una liberalización rápida y mal diseñada ha reforzado unas presiones mayores sobre los agricultores pobres. Las granjas comerciales más grandes también se han enfrentado a costes de ajuste, pero tienen un acceso inmensamente superior a la infraestructura, a los créditos y a los mercados, por lo que las desigualdades dentro del sector se están haciendo mayores.

(Fuente: Crabtree, 2001)

res relativamente ricos ganarán y los consumidores pobres perderán como resultado del proteccionismo. Por otra parte, pueden predecirse efectos adversos si la retirada de la protección frente a las importaciones expone a los campesinos pobres a una intensa competencia de precios. En muchos casos, los agricultores pobres asumen una parte desproporcionadamente grande de los costes asociados con la liberalización, mientras que los agricultores ricos obtienen una parte desproporcionadamente grande de los beneficios que acompañan al crecimiento de las exportaciones. Debido a que las mujeres tienen un papel dominante en la producción de las cosechas de alimentos, con frecuencia se ven afectadas de manera adversa por la liberalización de las importaciones.

Este problema es ilustrado por el programa de liberalización comercial rápida de Haití, puesto en práctica bajo los auspicios del FMI y del Banco Mundial desde mediados de los ochenta hasta la fecha. En 1995, los aranceles a las importaciones de arroz fueron reducidos de un 50 a un 3 por ciento, abriendo la puerta a importaciones altamente subsidiadas procedentes de Estados Unidos. En términos reales, los precios del arroz bajaron en un 25 por ciento durante la segunda mitad de los noventa. Incapaces de competir con importaciones baratas, los productores

nacionales fueron expulsados de los mercados locales. Desde una posición de casi autosuficiencia en 1990, a finales de la década la producción nacional de arrozales se había reducido casi a la mitad, hasta llegar a unas 105 000 toneladas (FMI, 1999a y 2000). Las exportaciones subsidiadas procedentes de Estados Unidos acaparan más de la mitad del mercado nacional.

La población urbana de Haití se ha beneficiado de un arroz más barato, mientras que los medios de vida de los pequeños agricultores de arroz han sido devastados. En un país donde más de la mitad de los niños están malnutridos y donde más del 80 por ciento de la población rural vive por debajo del umbral de pobreza, las áreas de cultivo de arroz constituyen algunas de las concentraciones más altas de malnutrición y pobreza (Oxfam Internacional, 2001a). Los agricultores del Valle Artibonite, una de las áreas principales para el cultivo del arroz, entrevistados por OXFAM a mediados de 2001, aún sufrían las consecuencias de una mayor competencia. Uno de ellos comentaba: «*Mientras el arroz esté tan barato, no podremos nunca encontrar una manera de salir de la pobreza. Estas importaciones hacen nuestra vida imposible. Ya no puedo comprar fertilizantes, así que produzco menos. Mi finca ya no produce ni lo necesario para alimentar a esta familia. No hay dinero suficiente para la salud ni para la educación*». Los agricultores de arroz han respondido al impacto del descenso de los precios en sus medios de vida reduciendo los gastos en otras áreas (como la salud y la educación) e incrementando el trabajo fuera de sus granjas, lo que hace que las mujeres trabajen más en el campo. A pesar de que con esto los consumidores de arroz han ganado, el país ha quedado en una posición de peligrosa dependencia con respecto a las importaciones de alimentos, lo que no supone garantía al carecer de divisas. Por otra parte, el incremento de la pobreza rural se ha extendido entre los granjeros más directamente afectados y a toda la economía rural, con efectos adversos para los salarios agrarios y las pequeñas empresas.

La liberalización de las importaciones está con frecuencia diseñada para proteger a los grupos de presión poderosos, mientras que somete a una intensa competencia a los grupos marginales. En la India, los altos aranceles se mantuvieron para los agricultores de arroz, pero en 1996 se redujeron espectacularmente los impuestos sobre las importaciones de aceites comestibles, con el propósito ostensible de facilitar el acceso de los procesadores de aceite y de los consumidores a productos más baratos. En los dos años siguientes, las importaciones de aceites vegetales se multiplicaron por cinco, hasta llegar a cinco millones de toneladas. Los dátiles de Malasia, el coco de Indonesia y la soja de Argentina y Brasil fluyeron hacia los mercados nacionales, reduciendo los precios entre un 20 y un 40 por ciento (Sharma, 2000). Las consecuencias han sido duras para los índices de pobreza rural. Las semillas de las que se extrae el aceite constituyen el segundo mayor grupo de productos agrícolas de la India, con alrededor de 14 millones de hogares directamente vinculados a la producción. Como el cultivo se realiza de una manera extensiva en áreas de secano, donde se concentra la pobreza rural, las caídas de precios han afectado directamente a los pobres. Se ha recibido información acerca de las duras condiciones soportadas por los productores de semillas para la producción de aceite en Andhra Pradesh y entre los agricultores de coco en Kerala (Sharma, 2000).

Al mismo tiempo, es incuestionable que la liberalización del comercio en la India ha creado nuevas oportunidades para los granjeros comerciales. En Maharashtra y Gujarat, los gobiernos estatales están apoyando el desarrollo de esquemas de producción para la exportación agrícola de uvas, verduras y otros cultivos a gran escala. En Andhra Pradesh, el gobierno estatal está promocionando a través de su plan Visión 2020 la introducción de algodón genéticamente modificado y la producción irrigada de frutas (IIED, 2001). Sin embargo, la participación en mercados de exportaciones como éstos requiere un acceso a tierras irrigadas, a capital y a tecnologías que están fuera del alcance de los pobres. Es difícil ver cómo dicho modelo de crecimiento va a mejorar de manera importante el desastroso historial de la India en pobreza rural, que representa más de dos terceras partes del total nacional. A finales de 1997, la incidencia de la pobreza en las áreas rurales era de un 34 por ciento, el mismo nivel de incidencia de 1989 (Jha, 2000). Durante el mismo período, el coeficiente de Gini en áreas rurales se

incrementó en tres puntos. La imposición de un modelo de liberalización comercial en favor de los ricos en esta situación, difícilmente puede ser la base del desarrollo humano.

En los países con altas concentraciones de pobreza rural, la combinación de una rápida liberalización del comercio en alimentos básicos con la promoción de la producción intensiva en capital para la exportación puede arrojar resultados profundamente contrarios a los intereses de los pobres. La agricultura mexicana ha experimentado un crecimiento de las divergencias de riqueza entre las granjas comerciales vinculadas con la economía de Estados Unidos en el norte del país y los pequeños agricultores en los estados del «cinturón de pobreza» del sur del país. Al permitir que el maíz subsidiado entre en los mercados locales a precios bajos con los que muchos granjeros nacionales son incapaces de competir, la liberalización de las importaciones ha puesto en peligro los pilares de la economía rural de los pobres (cuadro 5.1). En Perú, la rápida liberalización de un amplio espectro de materias primas a principios de los noventa, una vez más bajo los auspicios del Banco Mundial, ha intensificado las desigualdades entre los productores a pequeña y a gran escala; entre los granjeros situados cerca de los grandes mercados y los que están alejados; así como entre las regiones del país. Los importadores han secuestrado los mercados de alimentos básicos, dejando fuera a las comunidades indígenas en las zonas de tierras altas, donde la concentración de pobreza está entre las más elevadas del país (cuadro 5.2).

Patrones de liberalización como éstos permiten explicar una de las anomalías reveladas por el ILC: el pobre historial de los liberalizadores rápidos desde el punto de vista de la reducción de la pobreza. Las crecientes desigualdades reflejan el desarrollo de estructuras de mercados que tienden a reforzar las ya agudas concentraciones de ventajas y desventajas.

Para variar, la liberalización de las importaciones va acompañada por amplias reformas de los sistemas nacionales de comercialización, que una vez más pueden reducir los beneficios de los pobres. En el estado indio de Gujarat, los requisitos necesarios para obtener la licencia de recogida de caucho no permiten que las mujeres que viven en los bosques participen en el mercado (SEWA, 1997). La eliminación de estos requisitos generaría beneficios potenciales. Incluso cuando los sistemas de comercialización estatales son ineficientes, su reforma puede perjudicar los intereses de los pobres. En Zambia, un consejo gubernamental de comercialización garantizaba mercados y precios a los productores de las áreas pobres. Cuando fue privatizada, las salidas al mercado se desplomaron, porque no había comerciantes privados para sustituirla. Los mercados privados competitivos constituyen un requisito indispensable para la protección de los pobres frente a la connivencia entre poderosos comerciantes, pero estos mercados habitualmente no existen.

Ninguna reforma comercial es neutral en lo que a género se refiere. De ello, se deduce que ninguna política comercial debería ser diseñada sin considerar los potenciales resultados en la distribución de los ingresos dentro del hogar. La eliminación de las barreras que impiden la participación de las mujeres en los mercados rurales y la eliminación de la discriminación salarial deberían constituir requisitos universales para la reducción de la pobreza.

Los prejuicios contra las mujeres implican que las reformas de las políticas comerciales pueden tener resultados no deseados y adversos para la reducción de la pobreza. Aunque la producción para la exportación no necesariamente ejerce presión en la economía de cultivos alimentarios, de hecho, puede tener este efecto. Un trabajo de campo llevado a cabo en el sur de Zambia detectó que los niveles nutricionales estaban bajando a causa de la presión ejercida sobre las mujeres para que cambiaran los cultivos de alimentos por los cultivos comerciales (Oxfam; IDS, 1999). De manera más general, la comercialización puede traer como consecuencia que las mujeres pierdan el control sobre la comercialización de los cultivos comerciales, como se ha comentado en el caso de Uganda (Hadad, 1995). Como la mayoría de los productores de alimentos, las mujeres también afrontan presiones más intensas como resultado de la liberalización de las importaciones. Una investigación en Ghana afirma que las presiones sobre los precios asociadas con el incremento de las importaciones de alimentos, la pérdida de servicios de extensión y un limitado acceso a los mercados alternativos, han tenido

consecuencias adversas sobre las campesinas (Lumor, 1999). En el caso de México, el aumento de la migración de los hombres asociada con la desaparición del sector del maíz ha incrementado el trabajo de mujeres y niños (Watkins, 1997). Sustituir a los hombres en la granja familiar y al mismo tiempo verse forzadas por la presión de los ingresos a emplear más tiempo en el trabajo fuera de la granja, está sometiendo a las mujeres a una fuerte presión.

## **Diseñar políticas comerciales que favorezcan a los pobres: el papel de los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (PRSP)**

Como sugieren las pruebas presentadas en este capítulo y en otras partes del informe, la política de liberalización del comercio no es en sí misma favorable ni contraria a los pobres. Medidas muy similares podrían reducir la pobreza en un país e incrementarla en otro (Morrisey, 2001). De igual modo, las reformas de la política comercial pueden ampliar o reducir las desigualdades, dependiendo de su diseño, ritmo y secuencia.

No hay caminos seguros para realizar una reforma del comercio favorable para los pobres, pero hay algunas lecciones generales. La capacidad para competir con las importaciones y beneficiarse de las oportunidades de exportación es en parte una función de la distribución de los activos productivos. En los países con patrones altamente desiguales de los activos y de la distribución de los ingresos, no integrar las estrategias redistributivas en la reforma comercial incrementará casi de manera inevitable las desigualdades. Incluso si fuera posible combinar una desigualdad creciente con la reducción de la pobreza, como en China y Chile, por citar dos ejemplos, las disparidades crecientes en los ingresos actuarían como freno en la reducción de la pobreza.

El rápido desarrollo de las desigualdades relacionadas con la educación sólo tiene una solución efectiva: mejorar el acceso a la educación y elevar su calidad. Para un país como la India, los 50 millones de niños varones sin acceso a la escolarización y el 20 por ciento de brecha en la matrícula a favor de los niños constituyen imponentes barreras en la reducción de la pobreza. En América Latina, como se muestra en el capítulo 3, las brechas en la educación son ahora la causa fundamental que determina los patrones de distribución de los ingresos.

La liberalización de las importaciones puede afectar a la capacidad de los gobiernos para financiar y ofrecer servicios vitales para un crecimiento que favorezca a los pobres. Esto es así porque los ingresos procedentes de los impuestos a las importaciones y exportaciones representan una importante fuente de ingresos para el Estado en un gran número de países. Un estudio del FMI en 36 países en desarrollo descubrió que los impuestos comerciales representan casi una tercera parte de los ingresos por impuestos (Winters, 2000). En Paquistán, los ingresos en concepto de derechos de aduana cayeron el equivalente al 2 por ciento del PIB en los noventa (Anwar, 2000). Inevitablemente, las pérdidas a esta escala dificultan la financiación de los gastos en áreas que podrían aumentar la capacidad de los pobres para beneficiarse del comercio. Como principales proveedoras de cuidados, cabe esperar que las mujeres sufran de una manera desproporcionada a causa de cualquier reducción de los gastos públicos asociados a las pérdidas de ingresos.

Desde el punto de vista de los instrumentos específicos del comercio, las evidencias sugieren que existe un claro argumento para la reducción de impuestos y regulaciones que impidan el acceso de los pobres a los mercados. En relación con las restricciones a las importaciones, surgen temas más complejos. Desde una perspectiva de reducción de la pobreza, lo que importa es la distribución de los costes y beneficios asociados con la eliminación de dichas restricciones. Esto plantea preguntas sobre la secuencia y el diseño de las políticas. La restricción de las importaciones de bienes agrarios producidos por los pobres puede estar justificada social y económicamente, sobre todo si se trata de importaciones subsidiadas. A grandes rasgos, en cualquier sector intensivo en mano de obra tiene sentido retrasar la liberalización de las importaciones hasta que un espectro más amplio de medidas sea eficaz,

Cuadro 5.3

### Cómo no hacer un PRSP: el caso de Camboya

Se supone que los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (PRSP) hacen de ésta el centro de sus programas nacionales de reforma, eliminando la división artificial entre las políticas sociales y las políticas macroeconómicas. Aunque el concepto en el que se basan los PRSP marca un paso en la dirección correcta, en términos de política comercial, la aplicación del principio de reducción de la pobreza ha sido muy discutible.

Camboya es uno de los países más pobres del mundo. Se calcula que la renta media era de sólo 268 dólares a finales de los noventa, con más de una tercera parte de su población viviendo por debajo del umbral de pobreza, que es más acusada en las áreas rurales. La gente pobre de estas áreas sufre un déficit crónico de inversión en infraestructuras de comercialización, irrigación y servicios básicos. Aunque el crecimiento económico ha sido muy fuerte, con una media de más de un 4 por ciento en los noventa, la pobreza rural ha disminuido muy lentamente, a sólo un 0,3 por ciento anual. Una de las causas del débil vínculo entre el crecimiento y la reducción de la pobreza es que las desigualdades han aumentado. Entre 1993 y 1997, la renta media se incrementó en un 12 por ciento. Sin embargo, el ingreso de la quinta parte más pobre de la población subió menos de un 2 por ciento, mientras que para la quinta parte más rica se elevó en un 18 por ciento.

Bajo una sucesión de programas del FMI, Camboya se ha embarcado en un rápido ejercicio de liberalización comercial. Los índices arancelarios medios han sido reducidos a la mitad desde 1996, hasta llegar a un 15 por ciento. Bajo los términos de dos memorandos firmados entre el FMI y Camboya en 2001, se introdujeron más reformas, incluyendo una fuerte reducción de los niveles máximos de aranceles. Uno de los objetivos era preparar a Camboya para su entrada en la OMC.

El arroz es uno de los productos que sufrirá una rápida liberalización. Es el pilar de la economía rural y representa más del 40 por ciento del valor añadido. Casi todo el arroz es producido bajo condiciones de poca lluvia, lo que expone a los agricultores a los riesgos de sequías e inundaciones. Aunque Camboya es autosuficiente en arroz, con pequeños excedentes para la exportación a finales de los noventa, los niveles de productividad y los costes de comercialización son bastante más altos que los de Tailandia y Vietnam, primer y segundo exportadores de arroz en el mundo, respectivamente. ¿Cómo afectará la liberalización a los pequeños agricultores en Camboya, uno de los principales sectores nacionales, que viven bajo el umbral de pobreza?

El documento PRSP preparado por el gobierno camboyano bajo los auspicios del FMI y el Banco Mundial, ni tan siquiera aborda esta cuestión. En su lugar, afirma simplemente que una apertura comercial cada vez mayor será buena para el crecimiento, haciéndose eco de lo que es generalmente aceptado en la Calle 19 de Washington. La omisión es grave. Se espera que una mayor competencia de los productores a bajo coste en Tailandia y Vietnam haga bajar los precios y restrinja el mercado para los productores camboyanos. Aunque cada vez más áreas irrigadas están en condiciones de soportar la competencia, sólo un 12 por ciento de los agricultores de arroz entran en esta categoría. La combinación de precios más bajos con una demanda reducida podría tener graves consecuencias para las familias pobres, forzándolas a buscar fuentes de ingresos alternativas.

Podría argumentarse que existe un mercado libre que permite al arroz barato entrar en el mercado camboyano, dado que ni Tailandia ni Vietnam son exportadores subsidiados. Desde el punto de vista de las estrategias de reducción de la pobreza, las actuales prescripciones políticas plantean serios problemas de aplicación en el tiempo. Con una inversión mayor, apoyo para el desarrollo de infraestructuras y un abastecimiento mayor de irrigación, podría ser posible para la mayoría de los agricultores camboyanos competir con sus homólogos extranjeros o diversificarse hacia otras áreas. La búsqueda de ajustes a través de una rápida liberalización del comercio tendrá el efecto de incrementar los costes sociales y económicos que ya experimentan estos campesinos.

Es obvio que el PRSP para Camboya no ha integrado las políticas comerciales en el marco de estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Ha estado guiado por una fe ciega en las virtudes de los mercados abiertos. Un requisito inmediato para la reforma es el diálogo con los agricultores y una investigación de los efectos potenciales de la liberalización de los mercados sobre los medios de vida de la gente.

Fuente: Real Gobierno de Camboya 2000, 2001; FMI 2000d; Murshid 1998

incluyendo la mejora de la infraestructura. Una drástica y repentina liberalización del comercio no produciría necesariamente resultados óptimos, ni en términos de un crecimiento económico sostenible, ni en la reducción de la pobreza.

El punto de partida para el diseño de cualquier programa de reforma comercial debe ser su integración en una estrategia nacional más amplia de lucha contra la pobreza. En sí misma, la liberalización del comercio no es una estrategia de reducción de la pobreza, aunque pueda contribuir a ello. Pese a su reciente compromiso de garantizar que los programas de reformas macroeconómicas se integren en un conjunto más amplio de políticas de reducción de la pobreza, ni el FMI ni el Banco Mundial han aplicado este principio a la política comercial. Esto ocurre a pesar de los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (PRSP), documentos que, se supone, deben exponer en detalle cómo los programas del FMI y el Banco Mundial encajan dentro de las estrategias nacionales contra la pobreza.

En un análisis detallado de 12 PRSPs, OXFAM dedujo que sólo cuatro de ellos siquiera hacían mención al posible impacto sobre la pobreza de las medidas de reforma comercial. De estos cuatro, sólo dos incorporaban una respuesta política con el fin de mitigar los impactos negativos de la liberalización del comercio. Ninguno ofrecía ni la más rudimentaria valoración del espectro de resultados de la distribución que podrían resultar de la liberalización del comercio, ni contemplaba medidas alternativas para el ritmo, diseño y secuencia de la reforma. Esto ocurría pese a la liberalización de gran alcance reflejada en las condiciones de préstamo del FMI y el Banco Mundial. Por ejemplo, en Camboya el programa de reforma prevé grandes reducciones de la protección frente a las importaciones para los agricultores del sector del arroz. En un país con tales niveles de pobreza rural, situado al lado de uno de los exportadores de arroz a menor precio en el mundo, esto podría tener graves implicaciones para la pobreza rural (cuadro 5.3).

El enfoque de los PRSP refleja un problema de ideas más amplio sobre las reformas comerciales en el seno del FMI y el Banco Mundial. Es algo generalmente aceptado para estas que el comercio es intrínsecamente bueno para el crecimiento y para los pobres. Hasta que esto no se ponga en duda, la nueva retórica sobre la pobreza de las agencias de Bretton Woods seguirá discrepando de la realidad en sus políticas.

## **Liberalización comercial y crecimiento: las limitaciones de los mercados abiertos**

Una de las ironías de los nuevos consensos sobre la liberalización del comercio es que ésta señala a Asia del este como un ejemplo de las virtudes de la apertura comercial. Sin embargo, las políticas identificadas con la apertura comercial brillaron por su ausencia en gran parte de la región. El crecimiento sostenido que se asocia con una integración satisfactoria en los mercados globales fue más bien producto de políticas nacionales que están muy lejos de las defendidas hoy por el FMI y el Banco Mundial. Como ha ilustrado el Indicador de Liberalización del Comercio (ILC), la mayoría de los países del este de Asia siguen estando altamente protegidos para los estándares internacionales. Aunque ha habido amplias variaciones en materia de política entre los países y dentro de ellos, surgen dos elementos comunes que guardan una importante relación con los actuales debates.

El primero está relacionado con el ritmo. La mayoría de los países del este de Asia empezó a liberalizar y ofrecer incentivos a las exportaciones antes de empezar a abrirse a las importaciones. En términos más amplios, la liberalización de las exportaciones era más importante que la liberalización de las importaciones. Por otra parte, la liberalización de las importaciones vino *después* de que los países hicieran la transición hacia un crecimiento económico mayor y después de que se hubiera construido una base sólida en educación e infraestructuras económicas. El crecimiento de las exportaciones ofreció una salida al potencial productivo desplegado con las reformas nacionales. En China, el programa de reformas empezó con la introducción del sistema de responsabilidad familiar en 1979, bajo el cual los agricultores fueron capaces de comercializar una parte mayor de sus resultados. Posteriormente se impulsó la promoción de las exportaciones, mientras el Gobierno trataba de conseguir las divisas necesarias para adquirir los productos que sirvieran para mantener el programa de reformas, como semillas, maquinaria y fertilizantes. De manera similar, los cimientos de la rápida integración de Vietnam en los mercados globales se pusieron gracias a la introducción en 1986 del *Doi Moi* o Programa de Renovación Económica. Se permitió a los agricultores incrementar sus ventas al mercado y se redujeron los impuestos agrícolas, fomentando de esta manera la productividad agraria y los ingresos.

El segundo elemento que comparten un gran grupo de países del este de Asia fue una serie de políticas que, según los estándares actuales, hubieran sido clasificadas como altamente heterodoxas. Estas políticas combinaron unos altos niveles arancelarios y unas altas barreras no arancelarias con restricciones sobre la inversión extranjera, junto con la imposición de requisitos de contenido nacional sobre las empresas extranjeras. Valorándolos según su nivel de «apertura comercial», Corea y Taiwán eran y siguen siendo, alumnos poco aplicados. Un análisis del Banco Mundial sobre la distorsión de precios asociada con el proteccionismo en los setenta y los ochenta descubrió que ambos países eran más abiertamente intervencionistas que países como la India, Brasil y México (Lall, 1999). Países como Corea y Taiwán entraron en los mercados globales *después* de que sus empresas nacionales hubieran desarrollado ya sus capacidades, con apoyo estatal en un entorno económico que era cualquier cosa menos abierto. Muchas de las políticas desarrolladas hubieran sido descartadas en las condiciones de préstamo del FMI y el Banco Mundial o por las disposiciones de la OMC (capítulo 7).

Asia del este apeló a la protección de sus importaciones como parte de una estrategia para elevar la capacidad tecnológica y la productividad a largo plazo. No hay duda de que esto tuvo sus efectos a corto plazo: las barreras frente a las importaciones hicieron subir los precios a los consumidores y a los productores. Pero el caso del este de Asia demuestra que las políticas comerciales bien diseñadas pueden crear una ventaja comparativa dinámica. En los cincuenta, la incipiente industria del acero de Corea hubiera sido destruida en la competencia abierta con su homóloga norteamericana; el sector de la electrónica de Taiwán hubiera corrido la misma suerte en los sesenta. Hoy en día, es la industria del acero de los Estados Unidos y la industria electrónica europea las que necesitan protección frente al este de Asia y no viceversa. La ventaja comparativa se ha revertido.

La protección frente a las importaciones no constituye una ruta segura hacia una ventaja comparativa más dinámica. La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), llevada a cabo por la mayoría de los países en desarrollo hasta la década de los ochenta, implicó la apertura de una brecha entre los precios nacionales y los precios de los mercados mundiales a fin de proteger a las industrias locales. Como en el este de Asia, la idea era estimular la inversión nacional y la capacidad tecnológica a través de la protección frente a las importaciones. Se registraron algunos fracasos espectaculares. En el África subsahariana se hizo evidente que industrias enteras requerían más subsidios estatales que los ingresos que generaban. En la India, grandes empresas altamente intensivas en capital recibieron una protección innecesaria frente a la competencia extranjera, haciendo subir los costes de los productos para las pequeñas y medianas empresas y debilitando la eficiencia y el

empleo (Corbridge y Harriss, 2000). Por todo esto, la ISI condujo a índices de crecimiento en algunas regiones, incluyendo a América Latina, mejores que aquellos que se registraron en los noventa (Rodrik, 2001a). En términos generales, los altos niveles de protección frente a las importaciones, aplicados durante un largo período, son susceptibles de generar ineficiencias en algunas industrias. Sin embargo, eso no debilita el argumento en favor de una protección temporal y selectiva con el fin de preparar las industrias nacientes que pueden llegar a desempeñar un papel vital apoyando un crecimiento más alto y una integración satisfactoria en los mercados globales. Entre las muchas sabrosas ironías de los actuales debates sobre comercio está el hecho de que, en gran parte de la historia, los países industrializados han sido los que más se han esforzado en promocionar este tipo de industrias a través de políticas comerciales restrictivas.

## Recomendaciones

A través de la influencia que ejercen en el diseño y puesta en práctica de las políticas del FMI y el Banco Mundial, los países industrializados han sostenido un proceso de liberalización del comercio altamente desequilibrado. Los países en desarrollo se han liberalizado rápidamente, incurriendo para ello en grandes costes de ajuste, que han aumentado a causa de la falta de voluntad de los países ricos para abrir sus mercados. Al mismo tiempo, el FMI y el Banco Mundial han debilitado con frecuencia la capacidad de los países y de las personas pobres para integrarse con éxito en la economía global. Las condiciones de préstamo que dan más importancia a una liberalización rápida, sin considerar de manera adecuada las consecuencias de la pobreza a corto plazo y del desarrollo a largo plazo, están entre los factores que impiden que el comercio funcione en favor de los pobres.

Entre las medidas necesarias para abordar estos problemas están las siguientes:

- **La eliminación de la liberalización comercial entre las condiciones de préstamo del FMI y el Banco Mundial.** Los contextos adecuados para la discusión acerca de una liberalización comercial recíproca son la OMC y los acuerdos comerciales regionales, que permiten a los gobiernos intercambiar concesiones. Además de estar mal diseñada y pobremente planificada, la condicionalidad de los préstamos del FMI y el Banco Mundial ha dejado a los países en desarrollo en una clara desventaja.
- **Una evaluación retrospectiva de la liberalización realizada hasta ahora por los países en desarrollo bajo los auspicios del FMI y el Banco Mundial.** El personal del FMI y el Banco Mundial debería llevar a cabo una revisión completa de todas las medidas unilaterales de liberalización comercial aplicadas bajo los programas apoyados por ambas instituciones durante la última década. Estas medidas deben traducirse en aranceles equivalentes. Luego deberían ser correspondidas por los países industrializados a través de las negociaciones en la OMC.
- **Valoraciones sobre la pobreza en el contexto de los PRSP.** Todos los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza deberían incluir una valoración integral de las implicaciones de la liberalización del comercio para la reducción de la pobreza y la distribución de los ingresos. Sus resultados podrían ser publicados como parte de un proceso nacional de consultas. Los mismos principios deberían ser aplicados por los gobiernos de los países en desarrollo como parte de sus políticas comerciales.

# CAPÍTULO 6

## Materias primas, un comercio en declive

*«Los precios adecuados se deben fijar no en el nivel más bajo posible, sino al nivel suficiente para proporcionar a los productores una alimentación apropiada y otros requerimientos básicos para sus vidas... y es en interés de todos los productores que los precios de un producto no se reduzcan por debajo de ese nivel, y los consumidores no tienen derecho a esperar que se haga.»* John Maynard Keynes, 1946 (Keynes 1980).

Cuando se establecieron las bases institucionales para gestionar la economía mundial de la posguerra, hace más de medio siglo, las materias primas ocupaban un lugar destacado en la agenda internacional. La inestabilidad –y el hundimiento final de los precios en los años veinte– se veía como uno de los principales factores que originaron la Gran Depresión, contribuyendo en el proceso a la agitación política y el aumento de las tensiones internacionales. Cuando se celebró la Conferencia de Bretton Woods en 1944, el economista británico John Maynard Keynes hizo un llamamiento a favor de una respuesta institucional a los problemas generados por los mercados de materias primas (Skidelsky 2001). Advirtió que la falta de actuación en este terreno sería una amenaza para la posibilidad de conseguir una prosperidad compartida. Su advertencia fue ignorada.

La historia ha probado que Keynes tenía razón, si bien subestimó la dimensión del problema. Mientras la globalización transforma el comercio internacional, se mantiene la fuerte dependencia de muchos países –y de muchos millones de productores– de la exportación de materias primas. Los patrones comerciales establecidos después del descubrimiento del Nuevo Mundo, y desarrollados mediante la esclavitud y el colonialismo, permanecen intactos; al igual que los problemas que acuciaban a quienes comerciaban con las materias primas en los años veinte. La inestabilidad de los mercados y los precios ruinosamente bajos están relegando a un papel marginal en el comercio mundial a zonas enteras del mundo en desarrollo, abocándolas a la pobreza en masa. Hay un peligro creciente de que, excluidos de la marea alta de prosperidad mundial, los países que dependen de las materias primas se conviertan cada vez más en enclaves de desesperación capaces de cualquier cosa.

Desde el mundo industrializado, la crisis de los mercados de materias primas es invisible. Pero durante los últimos cuatro años, los precios que reciben los productores de café de África, Asia y América Latina han caído en más de la mitad. En tres años, los países en desarrollo han visto caer el valor de sus exportaciones de café de 13.000 millones de dólares, aproximadamente, a 7.000 millones; a pesar de que han exportado más café. Pocos de los consumidores que compran sus productos piensan lo que significaría para sus propias vidas y las de sus familias que sus salarios se redujeran a la mitad. Pero en el mundo en desarrollo,

los precios bajos significan que la alimentación empeora, los niños dejan la escuela y la vulnerabilidad aumenta. Economías enteras se están viendo profundamente dañadas, al igual que los esfuerzos internacionales en favor del desarrollo. Las pérdidas continuadas en los mercados de materias primas reducen el valor de lo que muchos países, en África y en otros lugares, reciben en concepto de ayuda y alivio de la deuda.

Como en otras áreas comerciales, los cambios en los precios de mercado generan ganadores y perdedores. En este caso, los ganadores se encuentran entre los consumidores y los productores del Norte. Los bajos precios proporcionan al puñado de empresas transnacionales (ETN) que dominan los mercados mundiales de productos como café, cacao, té, plátano y otras cosechas, acceso a recursos baratos que generan enormes márgenes de beneficios. El aumento de los beneficios de las transnacionales y de la pobreza en el Tercer Mundo están yendo de la mano.

Este capítulo aborda la dimensión de la crisis en los mercados internacionales de materias primas, analiza las causas subyacentes y considera el coste humano. El primer apartado plantea la dimensión de la dependencia de las materias primas y examina los costes financieros de las tendencias adversas en los precios. El segundo considera algunos de los principales factores que influyen en estas tendencias, que tienen su raíz en un exceso estructural de oferta. El tercero revisa los intentos de gestionar los mercados de una forma más benigna, centrándose en los logros y las limitaciones del comercio justo, y en la historia de los acuerdos sobre materias primas. El último apartado presenta una agenda para el cambio, que incluye la propuesta de OXFAM de una nueva institución para las materias primas y de un nuevo enfoque de la gestión del mercado internacional en este campo.

## El coste de la dependencia de las materias primas

Durante los últimos 30 años, el declive del comercio mundial de las materias primas no derivadas del petróleo se ha producido de forma casi ininterrumpida. Las economías nacionales lo han sufrido en términos de reducción de sus expectativas de crecimiento económico, y presión sobre sus balanzas de pagos. Para las familias ha supuesto una intensa presión sobre sus medios de ganarse la vida y una creciente inseguridad.

### Un comercio en declive

En la década de los noventa, el comercio mundial de materias primas creció menos de un tercio de lo que lo hizo el de los productos manufacturados, y la brecha sigue aumentando (UNCTAD 1999b). Como resultado, los países que dependen de las materias primas se han quedado rezagados con respecto a exportadores más dinámicos. En más de 50 países en desarrollo, más de la mitad de los ingresos por exportaciones dependen de tres o menos materias primas (International Task Force 1999). Esta dependencia es más acusada en África subsahariana; hay 17 países para los que las exportaciones no relacionadas con el petróleo suponen tres cuartas partes o más de sus ingresos por exportación. En muchos casos, una gran parte de estos ingresos se deriva de un reducido grupo de productos. En Etiopía y Burundi, el 60-80 por ciento de sus ingresos por exportación dependen del café; en Burkina Faso, en torno a la mitad dependen del algodón; y en Ghana, cerca de la cuarta parte del cacao (UNCTAD 2001a).

Un síntoma de la dependencia de las materias primas es el alto nivel de vulnerabilidad frente a la deuda. Las consecuencias de la incapacidad de mantener las importaciones, junto con un excesivo endeudamiento sobre la base de las breves subidas de las materias primas, han sido devastadoras. De los países catalogados por el FMI y el Banco Mundial como Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, en sus siglas inglesas), 37 dependen de las materias primas para más de la mitad de sus ingresos por exportación de mercancías. Para 15 países de este grupo, las materias primas generan más del 90 por ciento de sus ingresos por expor-

tación (International Task Force 1999). Los países altamente endeudados producen más de la mitad del cacao mundial, y más de la cuarta parte del café. Como se desprende de estos datos, para un gran número de países pobres, las materias primas tienen que generar las divisas necesarias para importar productos esenciales tales como petróleo, tecnología y los factores de producción necesarios para la agricultura. Los precios de las exportaciones de las materias primas tienen, por tanto, una influencia decisiva sobre la capacidad de los países para obtener beneficios de la integración en los mercados mundiales.

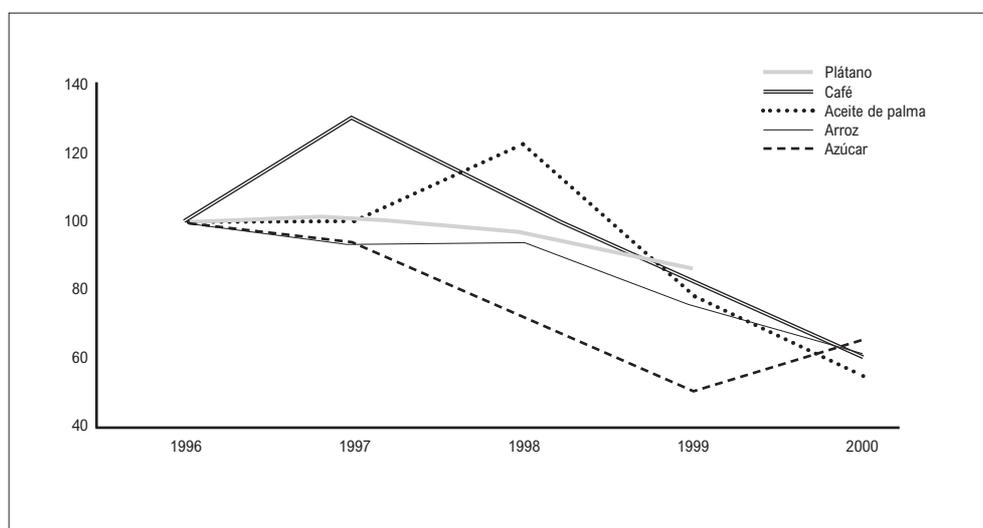
Aunque se han producido subidas periódicas, los gráficos de los precios del mercado mundial para la mayoría de las materias primas muestran una inequívoca tendencia a la baja. En el año 2000, los precios de 18 de las principales materias primas de exportación eran un 25 por ciento más bajos, en términos reales, que en 1980. Para ocho de estos productos, el descenso superó el 50 por ciento (tabla 6.1). En la década de los noventa se produjo una caída de precios especialmente aguda para las cinco principales mercancías de exportación no relacionadas con el petróleo, como se muestra en el gráfico 6.1. Durante

Descenso del 0-25%	Descenso del 25-50%	Descenso superior al 50%
Plátano* -4,4	Aluminio -27,2	Cacao -71,2
Fertilizantes* -23,1	Manteca de coco -44,3	Café -64,5
Mineral de hierro* -19,5	Cobre -30,9	Plomo -58,3
Fosfato -21,6	Algodón -47,6	Aceite de palma -55,8
Té -7,5	Harina de pescado -31,9	Arroz -60,9
	Manteca de cacahuete -30,9	Caucho -59,6
	Maíz -41,6	Azúcar -76,6
	Semilla de soja -39,0	Estaño -73,0
	Trigo -45,2	

\*1980-1999

**Tabla 6.1**  
Descenso en términos reales del precio de las materias primas, 1980-2000

Fuente: FMI, Anuario de Estadísticas Financieras Internacionales, varios números



**Gráfico 6.1**  
Descenso de los precios reales en los 5 principales productos de los países en desarrollo (sin contar el tabaco) desde 1996 hasta 2000 (índice 1996=100)

los dos últimos años de la década, la amplitud y profundidad de la caída en los productos no relacionados con el petróleo fue especialmente aguda. El índice compuesto de UNCTAD registró un descenso de un tercio (UNCTAD 2000b). El sector más afectado ha sido el de las bebidas. Entre 1997 y 2001, el índice mensual del Banco Mundial de los precios de las bebidas (que hace una media del café, el cacao y el té) descendió en un 71 por ciento. Aunque los precios de los metales se han visto menos afectados, hay algunas excepciones notables. Por ejemplo, los precios del cobre se redujeron a la mitad entre 1996 y 2001 (Banco Mundial 2002).

Las pérdidas asociadas con las tendencias a la baja en los precios pueden ser enormes. En 2000-2001, los países en desarrollo exportadores de café vendieron en los mercados mundiales cerca de un 20 por ciento más que en 1997-1998, pero recibieron un 45 por ciento menos en divisas. Si hubieran recibido el mismo precio que en 1997-1998, habrían obtenido unos 8.000 millones de dólares más. Para países concretos las pérdidas han sido también muy grandes, socavando los ahorros derivados del alivio de la deuda. Uganda lo ilustra claramente. En 1994-1995, cuando los precios del café eran altos, los ingresos del país por la exportación de esta cosecha ascendieron a unos 433 millones de dólares. En 2000-2001, Uganda exportó aproximadamente el mismo volumen, pero sólo ingresó 110 millones de dólares.<sup>1</sup> Para situar este dato en contexto, la diferencia de ingreso equivalía a más de tres veces la cantidad que el país recibió en 2001 en concepto del alivio de la deuda dentro de la Iniciativa HIPC. Etiopía, el país de origen del café, también ha sufrido. En sólo un año, de 1999-2000 a 2000-2001, sus ingresos por exportación de café cayeron de 257 millones de dólares a 176 millones, debido a la combinación de una baja producción con la caída de los precios. Esta cifra equivale aproximadamente a la mitad de lo que Etiopía ahorrará con el alivio de la deuda cuando entre en el proceso de la Iniciativa HIPC.

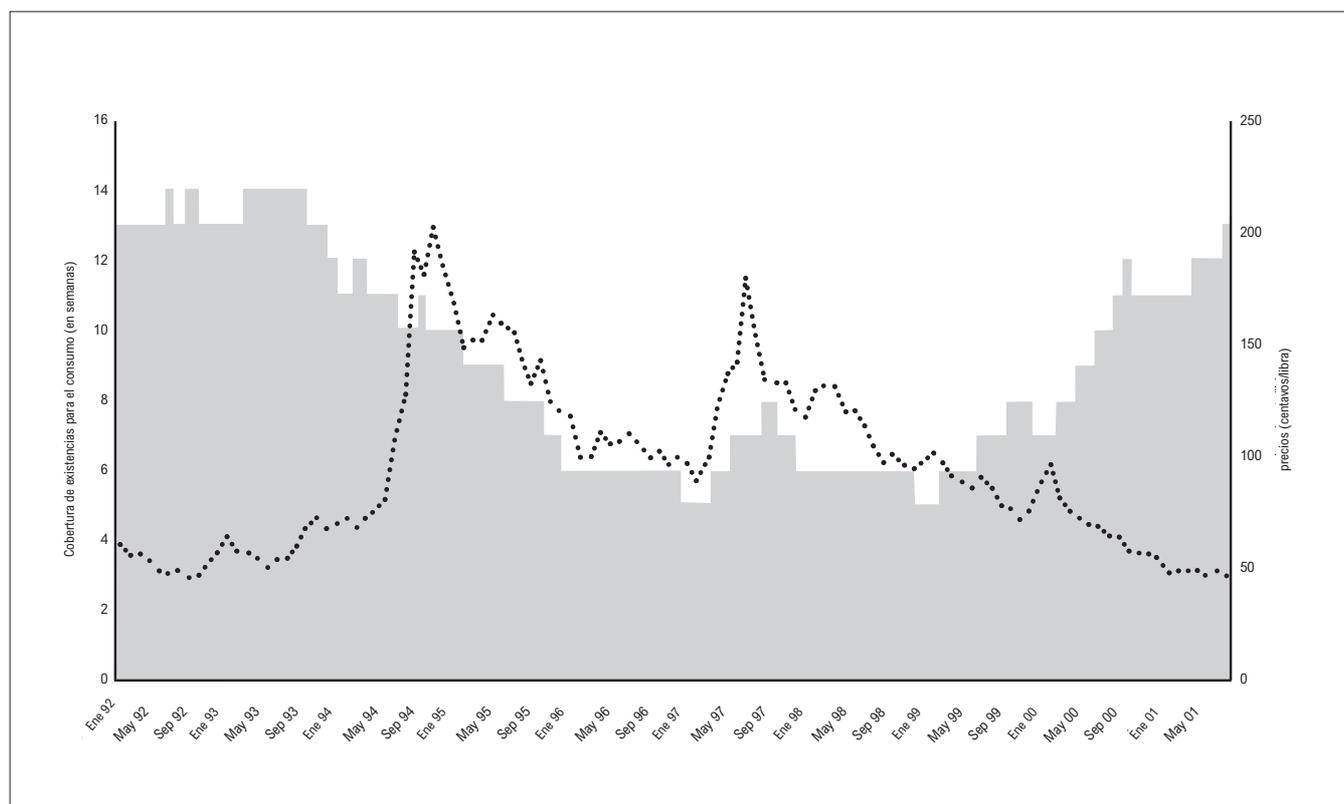
Por determinante que sea, el nivel absoluto de los precios no indica la dimensión total de los problemas que afrontan las economías que dependen de las materias primas. Para un país exportador no importa tanto el precio absoluto que recibe, como el poder de compra generado. Esto es especialmente cierto para países con una fuerte dependencia de las materias primas para obtener divisas. Una forma de valorar el poder de compra es comparar las relaciones de intercambio, o lo que es lo mismo los precios de exportación de las materias primas con relación al precio de las importaciones. Como se muestra en el gráfico 6.2, los exportadores de materias primas han sufrido un deterioro devastador en las relaciones de intercambio frente a los países industrializados. Sólo en la década de los noventa, supuso un descenso relativo de los precios del 10 por ciento. Se trataba de la continuación de una larga tendencia en los precios, que se remonta hasta los años treinta (Maizels 2000b); y que ayuda a explicar la incapacidad de un grupo grande de países en desarrollo para aumentar su participación en los mercados mundiales. Ha sido también una importante fuente de presión sobre la balanza de pagos.

África subsahariana es la región que más ha sufrido a consecuencia de unas relaciones de intercambio desfavorables. Según estimaciones de Naciones Unidas, por cada dólar de ayuda que ha recibido desde comienzos de los setenta, se han perdido 0,50 dólares como resultado del deterioro de las relaciones de intercambio (UNCTAD 2001b). En términos económi-

**Gráfico 6.2**  
Relaciones de intercambio para  
países industrializados y países  
en desarrollo

Fuente: International Financial Statistics  
Yearbook, 2000





**Gráfico 6.3**  
Café: existencias y precios internacionales, 1992-2001

cos más amplios, una fuente de NN.UU. estima que la participación de África en el comercio mundial sería el doble de la actual, si la región no hubiera sufrido una pérdida en las relaciones de intercambio. Los niveles actuales de la renta per cápita serían un 50 por ciento más altos. Esto se traduce en una pérdida de 155 dólares per cápita (UNCTAD 2001b). Para situar esta cifra en contexto, las actuales transferencias en concepto de ayuda a África subsahariana ascienden a 20 dólares per cápita. En otras palabras, el deterioro de las relaciones de intercambio ha costado más de siete veces lo que África recibe como ayuda. Es imposible calcular lo que ha significado esto en términos de pobreza, enfermedad y vulnerabilidad. Sin embargo, queda claro que las tendencias del mercado mundial llevan asociado un importante coste humano.

Los países importadores de petróleo han tenido que afrontar serias presiones sobre la balanza de pagos a causa de las pérdidas en las relaciones de intercambio. Aunque el precio del petróleo ha caído recientemente, no lo ha hecho tan deprisa como los precios de muchas de las materias primas de las que dependen los países de renta baja. En el caso de Uganda, las pérdidas asociadas con el intercambio de café por petróleo exceden al equivalente al 2 por ciento del PIB, para 1999-2000 (FMI/AID 2001).

El descenso de los precios y el deterioro de las relaciones de intercambio se han agravado con el problema de la inestabilidad de los precios. Esto es importante para los gobiernos de los países exportadores de materias primas y para las familias, ya que la inestabilidad de los mercados hace difícil planificar. Es duro para los agricultores acometer inversiones, o para los gobiernos comprometerse con futuros gastos, cuando no tienen una idea de cuál será su ingreso al año siguiente. La inestabilidad de los mercados de materias primas es extrema. Tomando valores medios para las décadas de los ochenta y noventa, no es raro encontrar que, de un año a otro, los precios de las materias primas fluctúen desde menos del 50 por ciento a más del 150 por ciento de la media. Y lo que es más preocupante, la investigación ha mostrado que, para la mayoría de las materias primas, la caída de los precios dura más que la subida, y la magnitud de la caída es algo mayor que la de la subida en el siguiente ascenso (Cashin y McDermott 1999). El gráfico 6.3 muestra la variabilidad de los precios del

café. En él se puede ver que en 1994-1995 se multiplicaron por cuatro, reduciéndose a menos de la mitad durante los dos años siguientes, para doblarse al siguiente, antes de entrar en una continuada tendencia a la baja a partir de 1997.

Los precios del cacao han estado sujetos a variaciones igual de bruscas. Entre 1998 y 2000, los precios internacionales se redujeron casi a la mitad. La pérdida de divisas que esto supuso para Ghana, el segundo mayor exportador de cacao del mundo, ascendieron al 15 por ciento de sus ingresos por exportación. No se trata de un ejemplo aislado. En sólo dos años, de 1990 a 1992, Benin, Chad y Mali perdieron en torno a una cuarta parte de sus ingresos totales por exportación, a raíz de una fuerte caída en el precio mundial del algodón (OCDE 1997). Estas pérdidas se traducen inevitablemente en graves presiones económicas para los gobiernos y para las familias, que tienen que ajustarse a unos niveles inferiores de ingresos reduciendo su consumo.

La dependencia de las materias primas, junto con los altos niveles de inestabilidad en los precios mundiales, provocan grandes fluctuaciones en los ingresos por exportación y en la sostenibilidad de la deuda. Si la entrada de divisas cae pero las obligaciones del pago de la deuda permanecen constantes, la parte de los ingresos por exportación asignada a los acreedores –la tasa del servicio de la deuda– aumentará. Éste ha sido un factor importante detrás del estallido de la crisis de la deuda en los años setenta en África.

Uno de los problemas para muchos de los países más endeudados del mundo es que su capacidad de pagar la deuda está en función del precio que reciben en los mercados internacionales de materias primas. Cuando estos precios están sujetos a variaciones extremas dentro de una tendencia a la baja, se hace muy difícil definir el punto en el que los pagos de la deuda se llevan consigo la capacidad nacional de desarrollo. El enfoque actual para medir y evaluar la sostenibilidad de la deuda en el contexto de la Iniciativa HIPC no ayuda.

Cuando el FMI y el Banco Mundial miden la sostenibilidad bajo la Iniciativa HIPC, lo hacen sobre todo en base a la tasa de la deuda con relación a las divisas, concentrándose en la parte de los ingresos por exportación que absorben los pagos de la deuda. Lamentablemente, sus previsiones acerca de los precios de las materias primas refuerzan una tendencia hacia el exceso de optimismo en sus proyecciones del crecimiento de la exportación, y por tanto de la capacidad de pago de la deuda. En los documentos oficiales del FMI y el Banco Mundial que analizan la sostenibilidad de la deuda, las previsiones no reflejan a menudo las medias históricas. Por ejemplo, en un estudio reciente (Martin y Alami 2001) se ha visto que para 21 de los 28 países analizados, las proyecciones del índice de crecimiento de las exportaciones se sitúan por encima de las tendencias recientes. Esto sugiere que el FMI y el Banco Mundial pueden estar sobreestimando de manera sistemática la capacidad de pago de la deuda, y subestimando los requerimientos financieros para el alivio de la misma.

## **Pobreza y vulnerabilidad**

Los datos sobre los precios internacionales dan una idea de la presión a la que tienen que hacer frente los países exportadores de materias primas. Ayudan a explicar porqué no han sido capaces de integrarse en los mercados mundiales de una forma más dinámica. Y finalmente, los precios acaban por golpear a las familias. Para las personas que producen esas materias primas, los ruinosos precios internacionales significan que se reduce su poder adquisitivo y que quedan más expuestas a los riesgos. Según estimaciones de NN.UU., la producción de materias primas es el medio de vida de más de 1.000 millones de personas. Muchos son pequeños productores agrarios, ocupando las mujeres un lugar primordial. Para quienes comercian en los mercados internacionales, los cambios en los precios se registran como destello en la pantalla del ordenador y como oportunidades para generar beneficios. Pero para las personas que producen las materias primas con las que ellos comercian, los cambios en los mercados internacionales determinan su calidad de vida.

En muchos países en desarrollo hay una íntima relación entre los precios en los mercados mundiales y los niveles de pobreza. En África, América Latina y Asia hay unos 20 millones

de familias que cultivan café, la mayoría en pequeñas explotaciones agrarias. En Uganda, casi una cuarta parte de la población vive del café. Dos millones y medio de pequeños productores cultivan cacao, principalmente en África occidental. En Ghana, casi la mitad de toda la tierra cultivada está dedicada al cacao, del que dependen para su subsistencia unos ocho millones de personas, directa o indirectamente. En el sur de India y en Filipinas, millones de personas dependen del comercio de coco. Además de los pequeños productores, muchos millones de trabajadores agrícolas, uno de los grupos sociales más proclives a la pobreza, trabajan para otros cultivando y recogiendo materias primas destinadas a los mercados mundiales. En las haciendas de té de India y Sri Lanka una gran cantidad de mujeres recogen hojas destinadas a los mercados del Norte. En Perú, Chad y Mali, trabajadores rurales emigrantes plantan y recogen algodón. En Guatemala, las haciendas de café son una importante fuente de empleo para algunas de las personas más pobres del país. Para toda esta gente, pequeños productores y jornaleros, los cambios en las condiciones del mercado mundial pueden ejercer una profunda influencia en sus vidas, para mejor o para peor.

Para las personas, como para los países, la exposición a los inestables mercados mundiales conlleva grandes riesgos. La caída de los precios de las materias primas puede barrer los beneficios de un cuidadoso trabajo de desarrollo. En las montañas Nilgiri en India, los socios de OXFAM han estado trabajando con comunidades tribales que se han movilizado para recuperar el acceso a tierras públicas expropiadas por explotaciones agrarias comerciales. Se habían conseguido algunos logros. Se había introducido con éxito el cultivo del té, y la producción para la exportación contribuía a aumentar los ingresos. Sin embargo, el panorama cambió drásticamente en 1997, no por las condiciones locales, sino como resultado de la crisis financiera del Sudeste asiático. El hundimiento de la rupia de Indonesia en 1997, provocó que el té de este país fuera mucho más barato que el cultivado en Nilgiris, y ello forzó la bajada de los precios de exportación. La producción había caído en un 40 por ciento en el año 2000, con consecuencias negativas para el medio de vida local (Thekaekara 2001).

Las tendencias adversas del mercado mundial pueden tener consecuencias muy perjudiciales para países dependientes de las materias primas afectados por conflictos. En Burundi, entre 1997 y 2000, como consecuencia de la caída de los precios mundiales y de un descenso en la producción de café a causa del conflicto armado, se redujo el valor de las exportaciones de café en 100 millones de dólares; lo que equivale al 12 por ciento del PIB. Inevitablemente, las consiguientes presiones económicas y las limitaciones en la financiación del gobierno interactúan con las tensiones políticas, introduciendo otro elemento desestabilizador en una situación ya complicada (FMI 2001c).

Los productores de café se encuentran entre los más afectados por la prolongada crisis en los mercados internacionales. A finales de los noventa, los precios internacionales cayeron a niveles comparables en términos reales a los que prevalecían en los años de la Gran Depresión. Entre 1988 y 2001, los precios se redujeron en dos tercios (Banco Mundial 2002). Inevitablemente, el medio de vida de millones de pequeños productores se ha visto afectado. La crisis en la economía internacional del café se ha convertido, a través de los mecanismos del comercio internacional, en una profunda crisis social y económica que ha conducido a millones de personas a la pobreza.

La aldea de Kishimundu, en las exuberantes estribaciones del Kilimanjaro, es un microcosmos que refleja la crisis en la economía internacional de las materias primas. El café es el sostén de la economía local, proporcionando los ingresos que las familias emplean para pagar las tasas escolares, la atención sanitaria y comprar productos esenciales como la energía para cocinar. En pequeñas granjas, o shambas, precariamente ubicadas en empinadas laderas, se alterna el cultivo del café con el de plátanos, frijoles y verduras; las profundas raíces del arbusto del café ayudan a fijar el suelo y prevenir la erosión. Se trata de un sistema sostenible que ha perdurado durante generaciones, y que ahora se ve amenazado por el hundimiento de los precios internacionales. A finales del año 2000, personal de OXFAM que estuvo trabajando con investigadores locales entrevistó a docenas de productores de

café en Kishimundu y otras aldeas, como parte de un programa internacional de investigación. Una de las personas más pobres entrevistadas fue Tatu Huseyni, una viuda de 37 años madre de dos hijas, Angera y Mary, de 15 y 13 años respectivamente, ambas aún en la escuela primaria. La shamba de la familia tenía 30 arbustos de café. En 1998, recibieron un dólar por libra de café. En el momento de hacer la entrevista, Tatu Huseyni había vendido su cosecha a 0,30 dólares la libra, lo que le dejaba un ingreso de 35 dólares. Éstas son sus palabras:

*«El precio del café está acabando conmigo. Está destruyendo a toda la comunidad. No puedo ni siquiera pagar la comida y la ropa de mis hijas. ¿Cómo voy a enviarlas a la escuela? La educación es muy importante. Les daría una vida mejor. Pero no puedo pagar las tasas y los libros. Algunas veces las expulsan de la escuela porque no podemos pagar. Como gano tan poco con la venta del café, tendré que buscar trabajo cortando hierba o quitando la maleza en explotaciones comerciales.»*

La experiencia de Tatu Huseyni demuestra como las tendencias adversas en los precios mundiales de las materias primas pueden arruinar a las comunidades locales. Los precios bajos fuerzan a las mujeres a dedicar más tiempo y esfuerzo a conseguir ingresos por otras vías, añadiendo a menudo largas horas a su ya excesiva jornada diaria y reduciendo el tiempo disponible para el cuidado de los hijos. Las reducciones en el ingreso familiar tienen otros impactos relacionados con el género, dadas las responsabilidades que recaen sobre las mujeres en cuanto al cuidado de la familia y la educación.

La combinación de altos niveles de pobreza absoluta y dependencia extrema de las materias primas, hacen de África subsahariana una región especialmente vulnerable; hasta el extremo de que la opinión internacional asume que el problema de los países en desarrollo, es un problema africano. Esta suposición es errónea. Cuando los precios de las materias primas caen, los efectos se dejan sentir en un grupo mucho más amplio de países, que incluye muchos de los que han conseguido un grado significativo de diversificación.

El caso de México es un ejemplo de este problema. Durante la pasada década, ha emergido como uno de los países con un crecimiento más rápido en la exportación de productos de alta tecnología. Pero sigue habiendo más de 250.000 pequeños productores de café. La mayor parte de ellos pertenecen a poblaciones indígenas, y la mayoría viven en los estados del «cinturón de la pobreza» del sur: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Guerrero. El cultivo del café genera cada año medio millón de puestos de trabajo temporales adicionales para jornaleros. Más de un tercio de la población rural de los estados del sur vive por debajo del umbral de la pobreza, cuya incidencia es mucho más alta en las principales áreas productoras de café, que sufren la falta de infraestructuras y de otros servicios básicos. La emigración de los hombres a los centros urbanos ha dejado un número creciente de familias en las áreas rurales a cargo de las mujeres, que tienen que ocuparse del cultivo del café y generar ingresos trabajando en otros mercados laborales.

Durante el año 2001, las organizaciones con las que trabaja OXFAM realizaron un buen número de entrevistas en Chiapas, uno de los principales centros cafetaleros de México. En esta región predominan las pequeñas explotaciones, más del 80 por ciento de las parcelas tienen menos de cinco hectáreas, y la mayoría están en laderas empinadas. La producción de café desarrollada por los campesinos indígenas forma parte de un sistema agrario altamente sofisticado. Los arbustos del café se adaptan muy bien a la producción en laderas, ya que sus profundas raíces ayudan a retener el suelo. Se alternan con cultivos para la producción de alimentos como frijoles –que fijan el nitrógeno actuando como fertilizantes– y maíz amarillo, blanco y rojo. El café, junto con la guanábana, las nueces de macadamia y los limones, proporcionan una fuente de ingresos para comprar comida, utensilios y cubrir otros gastos familiares.

Cuando OXFAM hizo las entrevistas, justo después de la cosecha de 2000, la economía del café en Chiapas atravesaba una profunda crisis. Los compradores estaban pagando a los campesinos menos de un tercio de lo que se les pagaba dos años antes. Muchos campesi-

nos manifestaron que el café ya no era una alternativa económica viable. Como expresó uno de ellos:

*«Ahora nos pagan 40 céntimos por cada libra. Esto no es suficiente. Para los que cultivamos el café... es una broma. La parcela de café no es rentable. No puede proporcionar el sustento a una familia. Es por eso que la gente las está vendiendo. Es triste verlo, porque se ha invertido mucho trabajo en ellas. Si la gente no las vende, los hombres abandonan sus tierras y se van al Norte. Aquí no hay trabajo para los pobres.»*

En Chiapas y en otras áreas cafetaleras, el hundimiento de los precios mundiales estaba cambiando la vida de comunidades enteras. Las familias nos contaban que eran incapaces de cubrir los costes de la atención sanitaria y la educación, o de acometer reparaciones básicas en sus casas. Los hombres se veían forzados a emigrar, añadiendo una presión adicional más sobre las mujeres y los niños para conseguir ingresos. Los ingresos familiares estaban descendiendo, con consecuencias potencialmente graves para la pobreza en un área ya marcada por altos niveles de pobreza y privación social. La producción de café se mantiene, mientras que el comercio sigue basado en el escaso valor añadido al trabajo y al tiempo de las mujeres.

En el caso de México, la bajada de los precios mundiales del café ha tenido importantes implicaciones sobre la pobreza y la desigualdad. Ha reducido la renta familiar en los estados en los que la incidencia de la pobreza es más alta, al tiempo que ha aumentado aún más las desigualdades: entre los estados del norte con un crecimiento alto y los estados del cinturón de la pobreza del sur, entre las poblaciones indígenas y las que no lo son, y entre las poblaciones urbanas y las rurales.

## Trabajadores agrarios

Entre los trabajadores agrarios se dan algunas de las peores situaciones de pobreza y de explotación del mundo en desarrollo. Sus problemas se han agravado por las tendencias de los precios en los mercados mundiales, en especial en los países que no han sido capaces de proteger los derechos laborales más básicos.

Se da una elevada concentración de pobreza entre aquellos que trabajan en mercados vinculados con el comercio de materias primas. Como muchos de estos mercados son estacionales (la demanda de trabajo aumenta durante la cosecha para caer después), hay un alto grado de temporalidad y trabajo estacional. El dinero que se paga por este trabajo, y las condiciones de protección social que se proporcionan, están íntimamente ligados a los mercados mundiales. Aunque no hay garantía de que unos precios más altos vayan a generar mejores condiciones, sí hay una alta probabilidad de que los precios bajos fueren a la baja los ya reducidos niveles de ingresos y causen un deterioro en las condiciones laborales. Por ejemplo, en Perú la caída de los precios mundiales del algodón ha forzado a la baja los salarios y ha reducido el empleo para los temporeros, muchos de los cuales son emigrantes desesperadamente pobres procedentes de las tierras altas.

Los bajos salarios son una condición de vida habitual para los que trabajan en empleos ligados al mercado de materias primas. La industria del té es un primer ejemplo. Solo en India, Bangladesh y Sri Lanka, trabajan en ella en torno a millón y medio de personas (el 5-10 por ciento niños), según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Aún en sus mejores tiempos, los salarios en las plantaciones de té son abismalmente bajos. La media de ingresos en India se sitúa en torno a 0,60 dólares al día. En Sri Lanka, OXFAM entrevistó en 1999 a mujeres que trabajaban en el té, encontrando casos en los que el salario neto ascendía a 12,90 dólares mensuales. Uno de estos casos era una mujer que trabajaba en una hacienda propiedad de Tata Tea, uno de los mayores productores, y que tenía seis personas a su cargo (Oxfam 2001a).

La vulnerabilidad que causan los bajos salarios se agrava con la debilidad de los derechos laborales. En el centro de las prácticas de explotación se encuentran con frecuencia chicas

jóvenes. En el estado indio de Andhra Pradesh, la industria de la siembra del algodón emplea a unas 250.000 chicas, que trabajan recogiendo el algodón en los campos. Aparte de verse privadas de una educación, estas chicas se enfrentan a riesgos derivados de la inhalación de pesticidas peligrosos. En los estados indios del té, se emplea a un gran número de recogedoras de forma temporal. El trabajo es estacional, con una duración de 30 días al mes en los picos de trabajo, y menos de 20 al final de la estación. Las trabajadoras no tienen una seguridad laboral, no hay seguridad social ni protección por maternidad, ni tienen derecho a otros beneficios –como educación y vivienda– que sí se proporcionan a los trabajadores permanentes. Las mujeres son quienes hacen la mayor parte de este trabajo temporal. Cuando en el año 2000 los precios del té cayeron en el mercado internacional, fueron inevitablemente los trabajadores temporales los que soportaron la peor carga, en términos de reducción de empleo, menores ingresos y aumento de la vulnerabilidad.

En algunos casos, como en las plantaciones de café de Guatemala, los trabajadores tienen derechos formales que ni son respetados por quienes les emplean, ni se hacen valer por parte de sus gobiernos. Del café se derivan más de la cuarta parte de los ingresos por exportación de Guatemala. Buena parte se produce en grandes plantaciones. Los trabajadores permanentes viven en barracas, pero en las plantaciones también se contrata a emigrantes durante los periodos de recogida, normalmente indígenas mayas que vienen del norte más pobre. Según la legislación nacional, los propietarios de las plantaciones deben facilitar educación, acceso a la atención sanitaria y un salario mínimo; pero a menudo no cumplen con sus responsabilidades. En el año 2000, una evaluación independiente de las condiciones laborales descubrió que a la mitad de los trabajadores se les pagaba menos del salario mínimo, establecido en 2,48 dólares al día (Neuffer 2001).

En India se encuentran problemas similares. En teoría, la Ley Laboral para las Plantaciones, de 1951, está para proteger los derechos de los trabajadores, pero la realidad es que no se cumple. Ni una sola producción de té en Assam o en Bengala occidental ha aplicado en su totalidad las disposiciones de la ley. En otros casos, la legislación proporciona una protección insuficiente de los derechos de los trabajadores temporales. En la industria del té de Sri Lanka, unos 300.000 tamiles carecen de ciudadanía, lo que limita considerablemente su libertad de movimiento, así como su capacidad de participar en la vida política (Oxfam 2001a).

Las prácticas de explotación laboral son en parte consecuencia de una débil legislación y de que los gobiernos no hacen respetar los derechos básicos, y en parte el resultado del comportamiento de los precios en el mercado mundial. Incluso aunque se desee hacerlo, puede ser difícil pagar salarios suficientes para vivir cuando los mercados mundiales ofrecen precios de miseria. La combinación de las malas condiciones laborales y los bajos precios impide que los beneficios de la participación en el comercio mundial lleguen a millones de pequeños productores agrarios y trabajadores de los países pobres.

## Mercados mundiales: ¿Qué es lo que va mal?

Cuando los productores de materias primas entran en los mercados mundiales se enfrentan a dos tipos de problemas que se entrelazan. El primero es un exceso estructural de producción. En una serie de mercados, la producción está creciendo más deprisa que la demanda, lo que genera grandes reservas y la bajada de los precios. El segundo es que los productores reciben sólo una pequeña parte del precio final de su producción, ya que las materias primas, en su camino desde la puerta de la explotación agraria hasta las estanterías del supermercado, pasan por los sistemas de exportación, procesado y distribución. Aquí es donde se genera la mayor parte del valor añadido, y donde dominan los poderosos intereses empresariales.

## Exceso estructural de producción: el origen de los precios bajos

Los precios en los mercados de las materias primas, como en cualquier otro, reflejan las condiciones subyacentes de la oferta y la demanda. Sin embargo, en estos mercados esas condiciones difieren de otros en una serie de aspectos. Una diferencia tiene que ver con el producto. Cuando un campesino de Ghana planta un árbol de cacao, hay un periodo de espera de tres años hasta que empieza a producir, y transcurren cinco años hasta que llega a ser plenamente productivo. De igual modo, cuando un campesino de Perú planta un árbol de café, pasarán dos años hasta que recoja la primera cosecha, y necesitará tres más antes de que la producción sea óptima. Aunque los campesinos pueden influir sobre los niveles de producción, por ejemplo empleando más o menos fertilizantes, el rendimiento tiene poco que ver con los precios mundiales. Las plantas darán fruto, con independencia de como se comporten los precios. Para las familias que dependen del café o del cacao para conseguir sus ingresos, puede tener sentido recoger esos frutos incluso en periodos de precios muy bajos. Pueden no tener otra fuente de ingreso disponible. Incluso si la hay, los beneficios del trabajo pueden ser más altos con el café o el cacao que, digamos, con el trabajo agrario o vendiendo cosechas para alimentación.

Al igual que la oferta, la demanda de materias primas es menos sensible a los precios que la demanda de mercancías en otros mercados. Cuando los precios de los coches bajan, se venden más coches; hay un fuerte vínculo entre precio y demanda. En la mayor parte de los mercados de materias primas, ese vínculo es mucho más débil. La caída de los precios mundiales tiene un impacto limitado sobre la demanda, en parte por los límites propios del consumo, y en parte porque el precio de una materia prima representa normalmente una mínima parte del precio que pagan los consumidores por el producto final. Incluso caídas espectaculares en los precios del té, el café y el cacao tendrán efectos insignificantes sobre los precios que pagan los consumidores y sobre la demanda. Por ejemplo, a finales de los noventa el precio del café era la cuarta parte del nivel de 1995, pero este cambio no tuvo efecto en la demanda mundial, que continuó aumentando en torno al 1,5 por ciento anual.

El aumento de productividad agrava el problema. En los mercados en que la demanda no es sensible a los cambios de los precios, el aumento de la productividad tenderá a bajarlos. Y se han producido avances considerables en la productividad de la mayor parte de las materias primas. El rendimiento medio de los principales cultivos para la exportación ha aumentado alrededor de un tercio desde comienzos de los ochenta. Con el paso del tiempo, cualquier exceso de oferta por encima de la demanda se traduce en un aumento de las reservas, lo que por su parte fuerza los precios a la baja. Como la caída de los precios no se traduce rápidamente en un descenso de la producción, el desequilibrio entre oferta y demanda puede durar años. En 2001, los precios del algodón eran menos de la mitad de los que prevalecían en 1990, pero la producción fue un 10 por ciento más elevada. En el caso del café, los niveles de producción fueron una cuarta más altos a finales del año 2000 que en 1990, a pesar del prolongado descenso de los precios.

La divergencia entre la oferta y la demanda tiene una consecuencia inevitable: una gran acumulación de reservas. A finales de los noventa, la tasa de las reservas mundiales con respecto al consumo anual había alcanzado niveles excepcionalmente altos para una serie de materias primas (UNCTAD 2001a).<sup>2</sup> Los niveles de las reservas tienen una influencia importante sobre los precios. Las reservas excesivamente altas son una garantía efectiva contra futuras subidas de precios, a menos que la oferta se vea interrumpida por causas naturales (tales como problemas climatológicos o de plagas) o por políticas gubernamentales dirigidas a restringir la producción.

En un mercado en el que los precios están cayendo, la única forma de mantener los ingresos es aumentar el volumen de producción. Y eso es precisamente lo que han estado haciendo muchos exportadores de materias primas. El problema es que con ello se cierra el círculo vicioso: los productores exportan más, lo que empuja los precios a la baja, y entonces tratan de aumentar las exportaciones de nuevo, produciendo un resultado similar. En otras

palabras, los exportadores de materias primas tienen que correr, simplemente para mantenerse en pie en términos de generación de divisas. En muchos casos, son incapaces de correr lo suficientemente rápido. Por ejemplo, entre 1996 y 2000 Ghana aumentó su producción de cacao de 320.000 a 450.000 toneladas, un incremento de casi un tercio. Pero una bajada del 40 por ciento en los precios durante el mismo periodo de tiempo supuso que el valor de exportación de la producción fue una tercera parte menor en términos de divisas.

Los factores que generan el exceso de producción varían de un producto a otro. Entre los más importantes se encuentran los siguientes:

- **Entrada de nuevos productores en el mercado.** En una serie de mercados de materias primas han entrado productores a bajo precio. Indonesia ha expandido su producción de cacao en más de un 20 por ciento anual. Partiendo de niveles insignificantes a mediados de los años setenta, es ahora el tercer mayor exportador de cacao del mundo. Los niveles de productividad de sus pequeños productores son mucho más altos que en África occidental, reflejando la corta edad de los árboles. La devaluación de la rupia de Indonesia después de la crisis financiera de 1997, ha dado un mayor impulso a las exportaciones, que han aumentado en un 15 por ciento desde entonces. En los noventa, Vietnam emergió como el segundo mayor exportador de café, a pesar de los niveles crónicamente deprimidos de precios. Entre 1997 y 2002, la producción casi se dobló, aumentando la participación de Vietnam en el mercado mundial de un 7 a un 11 por ciento del total (Banco Mundial 2002).
- **Productos sustitutivos y biotecnología.** Los criterios de los productos en los países ricos pueden afectar de forma directa a las perspectivas de exportación de los países pobres. Por ejemplo, en mayo de 2000 la Unión Europea adoptó una directiva que modifica la definición de chocolate para permitir reemplazar parcialmente la manteca de cacao por una serie de grasas vegetales. Su aplicación podría costar a los países exportadores más de 500 millones de dólares, considerando el nivel de precios de 2000.<sup>4</sup> La utilización de la biotecnología implica nuevas amenazas. Las principales empresas de confitería han patentado códigos genéticos de proteínas de las plantas de cacao responsables del sabor. Por ejemplo, Mars ha patentado proteínas del cacao amelonado (una de las variedades de mayor calidad de África occidental). Se podrían producir artificialmente para potenciar el sabor de productos hechos con menos manteca de cacao.
- **Subsidios agrarios en los países industrializados.** Los 1.000 millones de dólares diarios que se gastan los gobiernos del Norte en subsidios a la producción agrícola, contribuyen a generar exceso de oferta, excedentes agrarios y bajos precios en productos como el azúcar, los cereales, la leche y la carne (capítulo 4).
- **Falta de información.** La extrema inestabilidad de los precios supone que los productores no tienen medios factibles para hacer una estimación de los precios futuros, y por tanto carecen de la información necesaria para tomar decisiones fundadas sobre la viabilidad económica de futuros niveles de producción.
- **Cambios en los patrones de crecimiento económico en los países industrializados.** Los exportadores de materias primas, en especial en el sector de los minerales, se han visto afectados por dos cambios importantes en los países desarrollados. El primero, que las nuevas tecnologías han hecho posible desarrollar materiales que sustituyen a los metales: la fibra óptica ha reemplazado al hilo de cobre en los sistemas de telefonía, y los plásticos industriales están reemplazando al aluminio, por ejemplo. El segundo, que los principales núcleos de crecimiento en los países industrializados son ahora las industrias basadas en el conocimiento como las telecomunicaciones, el procesado de información, los ordenadores y los instrumentos analíticos. El crecimiento en estas industrias genera menores niveles de demanda de minerales que el crecimiento en las industrias de producción tradicionales, que por su parte utilizan menos minerales que antes (Page y Hewitt 2001).

En algunos casos, estos cambios son irreversibles. En otros, como en el caso de las políticas agrarias y la investigación en biotecnología, los gobiernos tienen una mayor influencia sobre su futuro. La decisión de utilizar o no esa influencia en interés de los productores de materias primas es, desde luego, una decisión política.

## La cadena de comercialización: el café y el cacao

*«La próxima vez que disfrute de una taza de Nescafé, haga un alto y piense en cómo más de 100 millones de personas relacionadas con la industria del café, han trabajado juntas para ayudarle a ‘comenzar el día’.» (Nestlé 1998)*

En cierto modo, el equipo de relaciones públicas de Nestlé tiene toda la razón. Cada año, la empresa compra más del 10 por ciento de la cosecha mundial de café (Nestlé 1998). Cada segundo de cada día, unas 3.300 personas levantan una taza de Nescafé. No hay duda de que Nestlé es el participante individual más poderoso en el mercado internacional del café. Al igual que en otros mercados, las ETN del Norte controlan la cadena de comercialización que conecta a millones de campesinos y trabajadores de países en desarrollo con los consumidores del Norte. Las relaciones de poder a lo largo de esta cadena funcionan de manera que la riqueza generada en los países en desarrollo se transfiere a los países ricos y a las ETN.

La mayor parte de las materias primas se exportan desde los países en desarrollo sin elaborar, lo que significa que el valor añadido del procesamiento se queda en los países industrializados. En los países en desarrollo se produce más del 90 por ciento del cacao en grano, menos de la mitad de la manteca de cacao, una tercera parte del cacao en polvo, y el 4 por ciento del chocolate (UNCTAD 2000c). Esta escala descendente tiene implicaciones importantes en cuanto a la parte del valor final que queda en el país exportador; puesto que en cada paso del proceso de elaboración se añade valor. Los países en desarrollo pueden dominar la producción de cacao, pero dos terceras partes de la manteca de cacao se produce en los países consumidores del mundo industrializado (Landell Mills 2000). Alemania muele más cacao que Costa de Marfil, el mayor productor del mundo; y Gran Bretaña muele mucho más que Ghana. Las ventas por exportación de los países productores de cacao ascienden a unos 2.000 millones de dólares al año, mientras que las ventas de chocolate de los productores de confitería superan los 60.000 millones de dólares. Con el café ocurre una historia similar. La mayor parte del comercio internacional se realiza con «café verde», o grano que ha sido secado, lavado y descascarillado (Ponte 2001). La UE es un importante exportador de café tostado, realizando el 15 por ciento del comercio mundial, y ésta es la parte más rentable. Como en el caso del cacao, esto significa que el valor añadido del comercio del café se queda en los países ricos.

Las barreras comerciales contribuyen a reforzar estos patrones. Mediante la aplicación de los aranceles escalonados –o impuestos de importación que aumentan con el grado de procesamiento de un producto– los gobiernos del Norte obstaculizan sistemáticamente los esfuerzos de los países en desarrollo por conseguir una parte mayor del valor de sus productos. Los aranceles escalonados son muy perjudiciales para los países en desarrollo. Reducen la inversión en industrias intensivas en mano de obra y bloquean una vía para escapar de la dependencia de los inestables mercados de materias primas, con bajo valor añadido. Del mismo modo, los aranceles escalonados tienen el efecto de transferir el valor generado en el comercio mundial de los países pobres a los ricos, y de los campesinos pobres a las poderosas empresas de la alimentación. Refuerzan las desigualdades mundiales y la pobreza descritas en el capítulo 3.

La mayor parte de los mercados mundiales de materias primas más importantes están dominados por pequeños grupos de empresas transnacionales. Los consumidores de los países ricos están unidos a los productores de los países en desarrollo mediante complejos sistemas de procesado, logística y comercialización que se extienden desde la pequeña producción agraria hasta el estante del supermercado o la tienda de «café de diseño». La consolidación del poder del mercado no significa que no haya competencia. Pero sí que en los mercados

mundiales los proveedores diseminados en distintos lugares compiten con reducidos grupos de poderosas empresas compradoras.

En el caso del café, hay dos grupos de jugadores clave que operan en los mercados mundiales: los que se encargan del comercio internacional y los tostadores. Sólo tres comerciantes internacionales –Neumann, Volcafé y Cargill– controlan alrededor de la tercera parte del mercado mundial, y las seis empresas principales controlan la mitad del mercado (Ponte 2001). El nivel de concentración entre los tostadores es aún más acusado. Sólo dos empresas –Nestlé y Philip Morris– se llevan la mitad del mercado mundial del café torrefacto y del instantáneo. Las cinco empresas principales (las dos anteriores más Sara Lee, Procter and Gamble y Tchibo) controlan más de dos terceras partes del mercado.

Durante la pasada década, el mercado mundial del cacao se ha visto transformado por una oleada de fusiones y adquisiciones. En 1980, sólo en Londres había más de 30 casas comerciales que compraban cacao a gran escala. Hoy, las cuatro mayores empresas de procesamiento del cacao –Archer Daniel Midland (ADM), Barry Callebaut, Cargill y Hosta– acumulan en torno al 40 por ciento de la capacidad de elaboración de cacao en el mundo (ICO 1998). Cuando se añaden a este grupo las principales empresas de chocolates como Nestlé, Cadbury Schweppes y Mars, nos encontramos con que hay unas nueve empresas que tienen en conjunto más del 70 por ciento de la capacidad total. Los millones de proveedores –pequeños agricultores desesperados por vender su cosecha para conseguir el preciado dinero en efectivo, o comerciantes y exportadores locales– negocian con una enorme desventaja frente a la competencia de las multinacionales. Más aún, suelen tener un acceso limitado a la información del mercado que les ayudaría a negociar mejor y a interpretar las señales de éste en cuanto a la evolución de los precios. El desequilibrio de poder entre los millones de pequeños productores y las empresas gigantes de alimentación y bebidas es extremo.

El poder del mercado se refleja en la distribución de los beneficios del comercio mundial. Los productores no figuran en un lugar destacado. Durante el año 2000, OXFAM entrevistó a pequeños productores de café en la región del Kilimanjaro, en Tanzania. Nos informaron de que el precio en la puerta de la explotación para el café en grano era de unos 0,28 dólares por libra, lo que representa tan sólo en torno al 9 por ciento del precio medio de venta al detalle del café torrefacto y molido en Estados Unidos, y alrededor del 4 por ciento del precio de venta del café gourmet «Kilimanjaro» (Oxfam 2001b). De la taza de café que se sirve en un bar, es probable que el agricultor reciba como media menos del 1 por ciento del precio de venta.<sup>4</sup>

Si bien los bajos precios mundiales están destruyendo a las comunidades pobres, existe poca evidencia de que lleguen a los consumidores. En medio de una de las mayores caídas de los últimos cincuenta años en una serie de mercados, los precios para los consumidores han seguido subiendo. Esta disparidad es importante. Aunque como se ha señalado anteriormente, la demanda de los bienes básicos es poco sensible a la caída de los precios, no todos los consumidores los ignoran por completo.

La cuestión es que las materias primas representan una pequeña parte de los costes de comercialización y distribución. Las empresas realizan fuertes inversiones en publicidad y presentación para que sus productos sean claramente identificables. Estas actividades son cruciales en las estrategias empresariales dirigidas a aumentar su cuota de mercado. Los pequeños agricultores que cultivan productos como el café o el cacao para los mercados mundiales están en el punto de partida de lo que se ha venido a llamar «cadena de suministro orientada al consumidor». Estas cadenas se caracterizan por tres condiciones:

- **Un número elevado de productores, así como las limitaciones a la entrada en el mercado.** La necesidad de conseguir dinero en efectivo y la ausencia de otras alternativas para ganarse la vida, es lo que lleva a una gran cantidad de pequeños productores agrarios a introducirse en los mercados de materias primas. El resultado es que un

gran número de productores, que carecen en su mayoría de información sobre el mercado, se enfrentan a un pequeño grupo de compradores. Los pequeños agricultores entran en una cadena de suministro «orientada al comprador» (Gibbon 2000).

- **Precios «orientados por el mercado».** Antes, los Consejos de Comercialización gubernamentales fijaban con frecuencia precios mínimos, en un esfuerzo por proteger los ingresos de los agricultores; reflejando la estrategia empleada en las políticas agrarias de Estados Unidos y la UE. El desmantelamiento de los Consejos de Comercialización estatales ha eliminado esta base del mercado, permitiendo a los comerciantes comprar sin una regulación de los niveles de precios.
- **Importantes barreras para la entrada de nuevos compradores y comercializadores.** Las economías de escala asociadas al tamaño y la integración vertical, los costes de promoción de la marca, y los costes de mantener una estrategia de mercado suponen importantes barreras para entrar en los mercados del comercio internacional y en los mercados de venta al por menor del Norte.

La interacción de estas tres condiciones deja a los agricultores en una posición muy débil en la cadena de suministro mundial. Las investigaciones sugieren que la parte que llega a los agricultores del ingreso total que genera su café está disminuyendo. En los años setenta, como media una quinta parte del ingreso total era retenida por los productores. Durante la primera mitad de la década de los noventa, esa parte cayó al 13 por ciento, mientras que el porcentaje ganado por los países consumidores se había incrementado a casi el 80 por ciento (Talbot 1997).

Para millones de pequeños productores agrarios, la caída de los precios mundiales puede suponer el desastre; pero para las empresas situadas en el lugar correcto de la cadena de valorización del producto, puede significar mayor poder comercial y mayores beneficios. En el caso del café, los ganadores son principalmente los tostadores, entre ellos Nestlé. Para el café soluble, la empresa tiene una cuota del mercado mundial del 57 por ciento, un nivel tres veces superior al de su rival más próximo; y unos márgenes de operación estimados en el 26 por ciento. En palabras de una reciente revisión del sector del café por parte de un banco comercial: «Nada es tan bueno, ni remotamente, en alimentación y bebidas» (Deutsche Bank 2000). Un documento de Nestlé lo expresaba claramente a finales del año 2000: «El beneficio comercial se ha incrementado en un 15 por ciento y los márgenes han mejorado, gracias a los precios favorables de las materias primas» (Nestlé 2000, Crawshaw 2001). En otras palabras, los precios bajos del café pueden ser malos para la pobreza en el Tercer Mundo, pero son buenos para Nestlé.

## Liberalización de los Consejos de Comercialización

No todos los problemas de los productores de materias primas se deben a los mercados mundiales. Los pequeños productores agrarios tienen a menudo serias desventajas en los mercados locales, incluyendo las malas infraestructuras y el limitado acceso a los factores de producción que necesitan. En algunos casos, estas desventajas se han agravado bajo los programas de ajuste del FMI y el Banco Mundial que han liberalizado los Consejos de Comercialización estatales. Hay que reconocer que estos Consejos han sido un desastre para el desarrollo en buena parte de África subsahariana. Introducidos por las autoridades coloniales, fueron utilizados por los gobiernos posteriores a la independencia para imponer elevados impuestos a los pequeños productores agrarios (Bates 1981). Con demasiada frecuencia, sus actuaciones servían a poderosos intereses personales. Durante los años ochenta y noventa, las actividades de los Consejos de Comercialización fueron reducidas drásticamente, a menudo bajo los auspicios de los programas del FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, la liberalización ha traído nuevos problemas, algunos de los cuales han agravado los problemas de los mercados mundiales y suponen una amenaza para el medio de vida de los pequeños productores.

Bajo el antiguo sistema, los pequeños productores agrarios estaban obligados a vender a los Consejos de Comercialización a precios estipulados por los gobiernos, y que normalmente

se fijaban muy por debajo de los precios de exportación. A comienzos de los ochenta, los productores de cacao de Ghana recibían el 6 por ciento del precio de exportación de su producto (Frempong 1991). De igual modo, los productores de café de Uganda y Tanzania recibían el 10-15 por ciento del precio de exportación (Oyejide, Ndulu y Gunning 1997). Los Consejos de Comercialización fueron responsables de un ruinoso sistema impositivo que no sólo privaba a los agricultores de sus ingresos, sino que también reducía los incentivos a la inversión y la producción. Fueron responsables, al menos en parte, de la catastrófica pérdida de cuota de mercado sufrida por África en sus exportaciones clave de materias primas.

La liberalización del mercado ha generado algunos beneficios importantes. El porcentaje del precio de exportación que reciben los agricultores ha tendido a subir, aún cuando la caída de los precios mundiales haya limitado los beneficios (Akiyama et al. 2001). Los productores de café de Tanzania y Uganda reciben ahora el 60 y el 80 por ciento respectivamente de los precios de exportación; los productores de cacao de Ghana y Camerún reciben el 40 y el 70 por ciento (Gilbert 1997). El problema con la liberalización radica en que no se han desarrollado estrategias que aborden los auténticos problemas económicos asociados a los Consejos de Comercialización (es decir, elevados impuestos y corrupción), sin negar algunos de sus aspectos más positivos. En algunos países, fueron la principal fuente para conseguir crédito, fertilizantes y otros factores de producción. Cuando se desmanteló el consejo del café de Tanzania, el suministro de los factores de producción se vino abajo, dejando a los agricultores pobres sin la capacidad de aprovechar las nuevas oportunidades del mercado. Al mismo tiempo, la descentralización del gobierno transfirió la recaudación de impuestos a las autoridades municipales, lo que dio como resultado unos impuestos elevados y desiguales. A finales de los noventa, los impuestos sobre las cosechas de exportación se aproximaban a los que se aplicaban antes de la liberalización comercial (Banco Mundial 2000b).

Entre los problemas más generalizados que se han detectado desde la liberalización, se incluyen los siguientes:

- disminución del rendimiento debido al hundimiento de los sistemas de extensión, la pérdida de acceso al crédito y los acusados aumentos en los precios de los fertilizantes;
- presión sobre los pequeños agricultores para que operen a través de un sistema privado de comercialización monopolizador;
- extrema vulnerabilidad frente a la inestabilidad de los precios, que se agrava por la falta de mercados de seguros o de créditos en funcionamiento;
- pérdida de acceso al mercado, o reducción en los precios de producción, para los agricultores más pobres y aislados, debido a la desaparición de sistemas de precios y comercialización para todo el territorio;
- reducción de la calidad de la exportación a causa del desmantelamiento de los sistemas de control de calidad, con el resultado de unos precios más bajos y la pérdida de reputación en los mercados mundiales.<sup>3</sup>

Nadie defendería que las políticas de los Consejos de Comercialización se diseñaban pensando en los intereses de los pequeños productores agrarios. Sin embargo, ante la falta de una intervención pública, se les ha dejado desprotegidos y en situación de fuerte desigualdad frente a los mercados mundiales. Los gobiernos, en lugar de regular los mercados para proteger a los pequeños productores de los riesgos derivados de la extrema inestabilidad de los precios y de las desigualdades asociadas a la concentración del poder económico, les han dejado sin protección.

Cuadro 6.1

## Problemas de la desregulación del mercado del cacao en África occidental

A pesar de que el porcentaje del precio de exportación que queda en manos de los agricultores ha aumentado, la brusca desregulación del sector del cacao ha causado un daño significativo a los pequeños productores, al menos en el corto plazo. A largo plazo, siguen sin resolver los problemas de acceso al crédito y a los factores de producción, y a servicios públicos tales como la investigación sobre las cosechas o los controles de calidad. Esto va especialmente en detrimento de los productores más pequeños y vulnerables, y por tanto es, con toda probabilidad, adverso para la reducción de la pobreza en las áreas de cultivo del cacao. Como el cultivo del cacao está dominado por los hombres, el aumento de las exportaciones ha afectado negativamente a las mujeres, cuya producción se ve desplazada a tierras marginales, además de sufrir una reducción de los servicios de extensión, crédito y apoyo a la comercialización para sus cosechas destinadas a la alimentación (Stichele 1998).

En Costa de Marfil, la falta de cualquier tipo de preparación previa a la liberalización condujo al caos en los mercados. Con anterioridad, el Consejo de Comercialización del país disponía de un sistema de financiación para escalar las ventas a lo largo del año. Cuando se abandonó el viejo sistema de aplazar la venta de hasta dos tercios de la cosecha, todos los productores vendieron al mismo tiempo, inundando con ello el mercado y causando el hundimiento de los precios internacionales. La consiguiente caída del precio (40 por ciento en un año, durante 1999-2000) causó una considerable agitación social en el país, con la protesta de los productores de cacao por la forma en que el gobierno había liberalizado su industria.

La liberalización también ha conducido a una pérdida en la calidad y en la producción, lo que reduce las primas disponibles en los mercados internacionales para el cacao de alta calidad de Nigeria, Ecuador y Camerún (por poner tres ejemplos). En Nigeria, la prima que se pagaba por el cacao oscilaba entre 50 y 100 libras por tonelada en los ochenta, pero cayó a cero en los noventa. Esto fue debido a que con la desregulación del mercado se interrumpió la función de control de calidad del Consejo de Comercialización, y ya no se podía evitar la venta de granos pequeños.

Fuente: Oxfam, «The Cocoa Market: A Background Study», pp.21-3, 2001

## El crecimiento del comercio justo y la desaparición de los acuerdos sobre materias primas

El movimiento de comercio justo ha sido una de las respuestas más eficaces a los problemas que afrontan los productores de materias primas. Ha dado a los consumidores una oportunidad para utilizar su poder de compra para inclinar la balanza, aunque sea ligeramente, en favor de los pobres. En cierto modo, el movimiento de comercio justo es el producto de un intento previo de gestionar los mercados mundiales de materias primas mediante acuerdos internacionales, con el fin de estabilizar los precios a niveles razonables. Con el hundimiento efectivo de aquellos acuerdos en los años ochenta, se constató la renuncia de la comunidad internacional a desarrollar una respuesta colectiva a los problemas que afectan a los productores de materias primas. En ausencia de un esfuerzo renovado para garantizar una gestión responsable del mercado, hay un límite a lo que el comercio justo puede conseguir.

### Comercio justo, sus logros y sus límites

En la capital de Kumasi, en el corazón del cinturón del cacao de Ghana, se encuentra uno de los desafíos más visibles al actual sistema de comercio de materias primas. La cooperativa de cacao Kuapa Kokoo tiene más de 30.000 miembros, que trabajan en 160 organizaciones locales (Ransom 2001). Creada en 1993, combina los papeles de una agencia de compra de cacao, un fondo de crédito que opera en nombre de sus miembros y una comercializadora.

Proporciona un vínculo entre los cultivadores de cacao de Ghana y los consumidores de los países ricos; sirviendo en parte de intermediaria la organización británica Twin Trading, que pertenece al creciente movimiento de comercio justo. Este movimiento pretende dar a los consumidores la oportunidad de elegir cómo utilizar su poder de compra. Más en concreto, es un intento de crear una concienciación sobre los problemas que se describen en este capítulo, y de dar a los consumidores un medio práctico para contribuir a hacerles frente.

Cuando Kuapa Kokoo vende su cacao en el mercado del comercio justo, recibe un precio mínimo garantizado. Cuanto más caen los precios mundiales, mayor es la prima que reciben gracias al precio del comercio justo. Por ejemplo, en 1999 el precio del comercio justo era aproximadamente un 75 por ciento superior al del mercado mundial (Oxford Policy Management 2000). Cuando los precios mundiales suben por encima de ese mínimo, los socios de comercio justo de Kuapa Kokoo les pagan una «prima social» en forma de transferencias en efectivo. Ese dinero se invierte en programas de desarrollo para la comunidad como la construcción de escuelas, atención sanitaria, suministro de agua y saneamiento. El vínculo con el comercio justo también ha contribuido a abrir nuevos mercados con un mayor valor añadido. Kuapa Kokoo suministra manteca de cacao a la cadena de distribución y venta. The Body Shop ha entrado, junto con Twin Trading, en una empresa conjunta con Day Chocolate Company (Oxford Policy Management 2000). A través de los vínculos que establece el comercio justo, los consumidores de los países industrializados pueden ahora contribuir a un mercado que trata de abordar los tres problemas básicos que afectan a los productores de cacao: precios bajos, inestabilidad de los precios y actividad de bajo valor añadido.

Las organizaciones de comercio justo trabajan en torno a una amplia variedad de productos y actividades. Se pueden encontrar organizaciones como OXFAM, Traidcraft y Twin Trading, que mantienen estrechos vínculos con los grupos de productores y tienen sus propias tiendas; organizaciones de etiquetado como Max Havelaar en Holanda y Fairtrade Foundation en Gran Bretaña; cooperativas como Equal Exchange en Estados Unidos; empresas éticas como The Body Shop o la empresa de chocolate Green and Black, e iniciativas promovidas por ONG como Café Direct; y toda una serie de organizaciones que dan cobertura al movimiento de comercio justo. La dimensión de estas actividades es una prueba del nivel de concienciación de los consumidores (Twin 2000). El valor de las ventas del comercio justo en Europa, sea a través de supermercados o de las propias cadenas de venta del movimiento, se estima en más de 260 millones de euros.

Los pequeños productores agrarios obtienen beneficios reales con el comercio justo. En el sur de Belice, una cooperativa de agricultores mayas en el distrito de Toledo, es ahora proveedora para el chocolate «Maya Gold» de la empresa Green and Black. La empresa, que comercializa el chocolate bajo la marca de comercio justo Fairtrade ('una etiqueta que garantiza un buen trato a los productores del Tercer Mundo', según Fairtrade Foundation, que es quien la concede), les ofrece un contrato que se renueva por cinco años y la garantía de que les comprarán todo el cacao que cumpla sus criterios de calidad (Fairtrade Foundation 2000). Estos acuerdos suponen diferencias reales para las vidas de los productores. Como explicaba Christina Peck, una productora: *«Con el dinero que conseguimos con el cacao hemos puesto un suelo de cemento en nuestra casa para reemplazar el suelo sucio que teníamos, y nuestros hijos pueden ir ahora a la escuela secundaria... sólo el comercio justo nos ha dado un buen precio»* (Fairtrade Foundation 2000).

El movimiento de comercio justo ha permitido que algunos productores de café aguanten la prolongada caída de precios en los mercados mundiales. En Tanzania, cooperativas como Kilimanjaro Native Cooperative Union (KNCU) se han beneficiado no sólo del sobreprecio, sino también del apoyo técnico y el asesoramiento sobre medidas para elevar los niveles de calidad. En Estados Unidos, la organización de certificación TransFair USA ha establecido vínculos con tostadores de café gourmet y con grandes cadenas de supermercados. Gracias a sus actividades de lobby, los agricultores de América Latina recibían a finales de 1999 el doble del precio que prevalecía en el mercado. Si consigue tener éxito en sus esfuerzos por

hacerse para el año 2005 con el 5 por ciento del mercado estadounidense, que es de 18.000 millones de dólares, los beneficios para los pequeños productores agrarios podrían ser enormes (Carlton 1999, Alden 2000).

A pesar de todos sus logros, el movimiento de comercio justo tiene sus límites. Con independencia de su rápido crecimiento, los mercados de comercio justo siguen siendo pequeños enclaves. Incluso Kuapa Kokoo vende menos del 5 por ciento de la producción de sus miembros a través de los canales del comercio justo. Aunque el porcentaje es más alto para algunas cooperativas, el comercio justo no ha cambiado esencialmente los mercados mundiales, ni siquiera en el sector de las bebidas, que son sus productos estrella. Menos del 1 por ciento de las ventas totales de té, café y cacao se realizan según los criterios del comercio justo (Oxford Policy Management 2000). Es más, para muchos productos, como el aceite de palma o el aceite de cacahuete, la presencia del mercado de comercio justo es casi inexistente.

El movimiento de comercio justo ocupa una posición marginal en un mercado mundial que envía a millones de personas a la pobreza. Aumentar su cuota de mercado convenciendo a los consumidores para que paguen un pequeño sobreprecio, es una ayuda; pero las barreras para entrar en el mercado son formidables y, en Europa al menos, el índice de crecimiento de los productos de comercio justo se ha ralentizado. A menos que los principios del comercio justo se extiendan al mercado mundial, más allá de sus enclaves actuales; la tendencia estructural hacia el exceso de producción dejará a los países y productores pobres frente a presiones de mercado cada vez más intensas.

El hecho de que algunas empresas importantes traten ahora de presentarse a sí mismas como comerciantes justos es una prueba del éxito del movimiento. En el sector del café, Nestlé se presenta al público como la mayor organización de «comercio justo» del mundo. Como se dice en un documento de la empresa: «Creemos que hay que pagar precios justos y hemos seguido una política de trabajar en colaboración con los productores del mundo en desarrollo. Con las limitaciones de un sistema de comercio mundial complejo y a menudo imperfecto, pretendemos hacer del comercio justo una realidad» (Nestlé 1995).

Según Nestlé, su condición de «comercio justo» se debe al hecho de que compra una cantidad creciente de su café, en la actualidad alrededor de una décima parte del total, directamente a las cooperativas agrícolas, en lugar de hacerlo en el mercado internacional. Pero el Comercio Justo es una cuestión del precio que reciben los productores. Y en la actualidad el precio de mercado –incluso una prima sobre el precio de mercado– no puede cubrir la mayor parte de los costes de los agricultores y mucho menos proporcionarles un ingreso decente.

## **Gestionar el exceso de producción: el fracaso de los acuerdos sobre materias primas**

A mediados de la década de los setenta, los gobiernos del mundo abrazaron la idea de un nuevo orden económico internacional, un orden en el que los beneficios del comercio se distribuyeran de forma más equitativa entre el Norte y el Sur. Las materias primas ocupaban un lugar destacado en la agenda. Se reconocía que, para muchos de los países más pobres, las perspectivas de desarrollo a largo plazo se estaban viendo hipotecadas por las tendencias de los precios en los mercados de materias primas. Lo que surgió fue un experimento –sin mucho entusiasmo– para gestionar los mercados internacionales de materias primas. Aquel experimento se hundió bajo el peso de la indiferencia política, la falta de financiación y su débil concepción política. Este episodio aporta una lección muy instructiva para cualquier esfuerzo tendente a abordar la crisis que se describe en este capítulo.

En 1964, con la celebración de la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), comenzó una nueva etapa política. En aquella Conferencia, los países industrializados reconocieron por primera vez que las necesidades de desarrollo de los países del Tercer Mundo tenían que abordarse mediante un programa de acción para las materias primas que fuera coherente. El Programa Integrado de Materias Primas, lanzado bajo los auspicios de UNCTAD en 1976, debía proporcionarlo. Su objetivo era crear unas

estructuras de mercado con las que se pudieran conseguir precios estables y remunerativos, al tiempo que se tenían en cuenta los intereses de los países consumidores. Para conseguir esos objetivos, se creó un Fondo Común con el que mantener unas reservas para amortiguar las variaciones del mercado, que se aumentarían (mediante operaciones de compra) cuando los precios estuvieran bajos, y se reducirían (mediante ventas) cuando los precios estuvieran altos (Singer y Amjari 1992).

Los Acuerdos Internacionales sobre Materias Primas (ICA, en sus siglas inglesas) que surgieron de aquello, tuvieron una corta vida. A finales de los setenta, abarcaban una amplia variedad de productos, que incluían estaño, azúcar, caucho, café, cacao y yute. A finales de los ochenta, todos ellos –excepto el del caucho (interrumpido desde entonces)–, se habían venido abajo o habían abandonado su función de estabilizar los precios (Gilbert 1996). Hoy, los acuerdos para el café y el cacao son poco más que foros de intercambio de información y gestión de cuestiones administrativas.

Las razones del fracaso de los ICA han sido analizadas exhaustivamente. Aunque varían de un caso a otro, presentan algunos elementos comunes. La hostilidad de los gobiernos del Norte frente a las intervenciones en los mercados, a las que consideraban intrínsecamente inflacionistas, ayudaron a reducir la efectividad de los ICA. Otro problema fue el intento de defender precios de referencia, que estaban muy alejados de las realidades subyacentes al mercado. Las operaciones con las reservas de amortiguación eran demasiado pequeñas para absorber grandes aumentos de la oferta en los mercados mundiales de productos como café, cacao y azúcar, lo que a su vez bajaba los precios (Gilbert 1995). Los fracasos en la cooperación Sur-Sur también jugaron un papel importante. Los nuevos proveedores de café y cacao que producían a bajo coste en el este de Asia, estaban bien situados para beneficiarse de los precios altos generados por los gobiernos de África y América Latina restringiendo la oferta, y tenían poco interés en limitar su propia producción.

Con independencia del fracaso de los ICA, algunos de sus principios eran claramente acertados. En concreto, reconocían que la gestión de la oferta era un requerimiento clave para conseguir precios más remunerativos. Su error fue confundir otras funciones. Un enfoque profundamente equivocado fue utilizar las reservas para aumentar los precios –a diferencia de moderar los ciclos de los precios– sobre todo por la falta crónica de financiación de los acuerdos sobre las reservas. Como han descubierto a su costa los responsables de las políticas agrícolas en Europa y América del Norte, utilizar fondos públicos para comprar materias primas producidas a precios controlados que no guardan ninguna relación con los precios mundiales, es una receta para el desastre.

Como los precios mundiales continúan su implacable descenso, algunos países productores han resucitado los principios de la gestión de la oferta. En el año 2000, la Alianza de Productores de Cacao, cuyos miembros son responsables del 85 por ciento de la producción mundial, elaboraron planes para retener los granos que estuvieran por debajo de unos criterios, para intentar que subieran los precios. El objetivo era generar una subida de precios reduciendo la oferta en torno a un 10 por ciento (Stainer 1999, 2000). En un esfuerzo por dejar clara su intención a los mercados mundiales, los gobiernos de Ghana, Nigeria y Costa de Marfil anunciaron su intención de quemar hasta el 8 por ciento de la cosecha de 2000/2001. El exceso crónico de oferta ha llevado a los productores de café a tomar iniciativas similares. En mayo de 2000, la Asociación de Países Productores de Café (APPC) adoptó un plan de «retención» elaborado por Brasil y otros productores de América Latina. El objetivo era retirar del mercado el 20 por ciento de las reservas hasta que los precios subieran de su nivel actual de 0,50 dólares la libra, a 0,95 dólares (Oxfam 2001b).

Ninguno de estos planes se ha traducido en actuaciones significativas. Los problemas son bien conocidos. Los países exportadores necesitan divisas desesperadamente, con independencia de lo que caigan los precios de exportación. La mayoría carecen de capacidad de almacenaje para retener las reservas, o de la capacidad financiera para comprar la producción a los agricultores sin exportarla en el mismo año. Además, hay tensiones Sur-Sur profunda-

mente enraizadas. Los exportadores del este de Asia ven los intentos de Brasil de apoyar una subida de precios para el café, como parte de una estrategia más amplia para aumentar la cuota de mercado de América Latina a sus expensas. Por su parte, los gobiernos de África y América Latina acusan al este asiático de «ir por su cuenta», aprovechándose de los precios más altos generados gracias a que otros retienen reservas.

El historial de los ICA durante los últimos 25 años, y de las intervenciones en los mercados de materias primas de manera más general, dejan poco espacio para el optimismo. Los gobiernos del Norte argumentan que el fracaso de esas intervenciones habla en favor del libre comercio. Pero esta afirmación es falsa por dos razones. Primero, con independencia de los fracasos que se produjeron en la época de los ICA, el actual status quo es inaceptable. Como se muestra en este capítulo, los mercados internacionales de materias primas están generando pobreza e inestabilidad a gran escala. El libre mercado está fallando a los pobres. Segundo, los gobiernos del Norte tienen la costumbre de ignorar su propia contribución a la caída de los ICA. Su deseo de favorecer los intereses de las poderosas empresas de alimentación por obtener materias primas baratas, en lugar de los intereses de los países en desarrollo por obtener precios remunerativos; ha sido un factor importante en la configuración de los mercados de materias primas. Es más, el argumento de que los acuerdos para gestionar los mercados están condenados al fracaso es apoyado solo parcialmente por la historia. Antes de su hundimiento, el acuerdo sobre el estaño había estabilizado los precios durante casi un cuarto de siglo; y, a pesar de todos sus problemas, la OPEP consiguió controlar los precios del petróleo durante la década posterior a 1974. Además, los gobiernos de los países desarrollados sí intervienen en otro tipo de mercados donde consideran que sus propios intereses están en juego, por ejemplo en los mercados de moneda.

Volver al modelo de los ICA de los años setenta no es una opción realista, pero tampoco lo es continuar como hasta ahora. Hace falta encontrar con urgencia nuevas soluciones imaginativas para los viejos problemas de los mercados de materias primas, y acordar una cooperación internacional para hacerlas realidad.

## Por donde avanzar. Recomendaciones

En 1980, en medio de otra crisis de las materias primas, el primer Informe Brandt retomó la visión de algunos de los fundadores de las instituciones de Bretton Woods. Como John Maynard Keynes, la comisión de Willy Brandt hizo un llamamiento en favor de una actuación internacional para abordar un problema que subyace bajo la pobreza mundial y la inestabilidad. El Informe pedía medidas encaminadas a «estabilizar los precios de las materias primas a niveles remunerativos» (Brandt 1980). Lamentablemente, el Informe Brandt coincidió con el comienzo de un asalto sistemático a los acuerdos internacionales sobre materias primas, que se veían como intrínsecamente perjudiciales para la inflación en los países ricos.

Los tiempos han cambiado. Sin embargo, a pesar de la dimensión de la crisis que ahoga a buena parte del mundo en desarrollo, las materias primas siguen estando ausentes de la agenda internacional de desarrollo. El fracaso a la hora de abordar esta cuestión, tendrá como resultado que millones de productores del mundo en desarrollo permanezcan excluidos de la creciente prosperidad derivada de la globalización. Las instituciones existentes y las normas comerciales no están respondiendo al desafío.

### Una agenda para el cambio

El tiempo de las soluciones parciales a la crisis de las materias primas se ha acabado, al igual que el tiempo para la respuesta habitual de los gobiernos del Norte de ignorar el problema. Las etapas de cooperación puntual entre los productores que exportan serán insuficientes en el futuro, como lo han sido en el pasado. El comercio mundial se enfrenta a una crisis gene-

ralizada para la que se necesita una solución de fondo. Esa solución incluye nuevas respuestas institucionales, junto con nuevos enfoques de la regulación del mercado; y nuevas formas de actuar por parte de las ETN.

Las propuestas de reforma de OXFAM, que se presentan en detalle más adelante, incluyen los siguientes elementos:

- **Creación de una institución para las materias primas.** Esta institución debe realizar reformas en cuatro áreas clave:
  - Intervención en el mercado y gestión de la oferta a largo plazo.
  - Diversificación y valor añadido en los países exportadores.
  - Utilización de seguros para los agricultores, para hacer frente al riesgo de la caída de los precios.
  - Financiación para aplicar estas medidas.
- **Reforma de las estrategias empresariales.** Las empresas deben pagar precios que saquen a los agricultores y sus familias de la pobreza. Deben pagar precios justos mediante contratos a largo plazo y apoyar la creación de mercados más estables y remunerativos.
- **Constitución de un grupo de trabajo en la OMC sobre comercio y materias primas.** El comercio de materias primas puede jugar un papel clave en la generación de riqueza para los países en desarrollo, y promover su crecimiento económico. La OMC debe prepararse para ese desafío.

#### **Una institución para las materias primas**

Un campaña pública es un primer paso vital para conseguir situar las materias primas en la agenda de la OMC, pero se debe complementar con la acción internacional. Es por esto que OXFAM defiende el establecimiento de una nueva institución. A corto plazo, OXFAM pide al secretario general de Naciones Unidas que establezca un grupo de trabajo de alto nivel que analice las causas profundas de la crisis en los mercados de materias primas, y que desarrolle en el plazo de un año recomendaciones para NN.UU. y el G8. Las recomendaciones deben incluir una estimación de los requerimientos de financiación a corto y largo plazo, y considerar posibles fuentes para esa financiación. Este grupo debe elaborar también una estrategia para reducir la deuda de los exportadores dependientes de las materias primas a niveles sostenibles, mediante una Iniciativa HIPC reformada.

Cualesquiera que sean las recomendaciones en detalle para cada uno de los sectores, cualquier solución internacional debe comenzar por reconocer tres hechos básicos. Primero, se trata de una crisis generalizada que tiene su raíz en la naturaleza de los mercados de materias primas y que se extiende a una amplia gama de productos. Segundo, en la mayor parte de los grupos de productos hay un problema estructural de exceso de producción y de inestabilidad en los precios. Por tanto, una actuación efectiva requiere gestionar la oferta y reducir la inestabilidad de los precios. Tercero, los mercados internacionales están marcados por extremas desigualdades de poder, y una concentración extrema del poder empresarial. Los gobiernos deben asegurar que estas desigualdades no desvíen artificialmente los beneficios del comercio de los países y las poblaciones pobres.

Los Acuerdos Internacionales sobre Materias Primas (ICA) tienen un papel crucial que jugar en la solución de los problemas que se describen en este capítulo. El actual debate sobre los ICA, que enfrenta los fracasos del pasado con las supuestas virtudes del «libre mercado» de nuestros días, es estéril. No hay duda de que la generación anterior de los ICA fracasó. Pero sólo los economistas más estrechos de miras y unos cuantos ejecutivos empresariales considerarían como una opción viable perpetuar el actual status quo. El mundo no puede permitirse dejar que los mercados de materias primas sigan generando pobreza en masa y desigualdades que, en última instancia, amenazarán nuestro interés común por una prosperidad compartida.

*Un nuevo marco institucional*

¿Quién va a hacer frente a la crisis de las materias primas? El organismo que lo haga debe tener la confianza tanto de las naciones productoras como de las consumidoras. En su creación se debe asegurar que sea proporcional a la dimensión del problema. Debe tener influencia con los gobiernos y otras instituciones internacionales.

Las instituciones ya establecidas no están aportando las ideas audaces y las acciones que los países en desarrollo merecen. Las materias primas rara vez son consideradas como una cuestión básica para los objetivos de desarrollo de los países más pobres; y las iniciativas sobre este tema, cuando se lanzan, son demasiado pequeñas en su alcance y en su impacto. Es por ello que hace falta una nueva institución que afronte los problemas del comercio de materias primas y su impacto sobre los objetivos de desarrollo. La institución, que incluiría las agencias ya existentes relacionadas con las materias primas, supervisaría las políticas diseñadas para conseguir precios remunerativos y estables para los productores de materias primas, así como los planes a largo plazo para ayudar a los países a escapar de la trampa de las materias primas.

Para aplicar estas políticas hará falta financiación internacional. Lo mismo que para el alivio adicional de la deuda, necesario para que los países dependientes de las materias primas consigan la sostenibilidad de su deuda. La financiación podría venir de diversas fuentes. Como siempre, la voluntad política para actuar audazmente será determinante. Se podrían asignar fondos ya existentes de la UE, los gobiernos donantes y las instituciones financieras internacionales. Pero también se necesitarán fuentes más amplias de financiación. Una opción es aplicar impuestos a la importación y exportación de determinadas materias primas que estén en crisis. Un impuesto sobre la importación de una cosecha cuando los precios han caído podría compensarse con un impuesto sobre las exportaciones cuando los precios suben. El procedimiento de las barreras podría utilizarse para los países en apuros. Está claro que un régimen de este tipo tendría que ser acordado internacionalmente, para evitar el riesgo de que aparezcan grandes mercados negros. Los impuestos se pondrían en funcionamiento en caso de graves desequilibrios en los mercados, y se establecerían durante un periodo de tiempo limitado.

*Intervención del mercado y gestión de la oferta*

En el contexto de una caída de precios a largo plazo, algunas materias primas se enfrentan a crisis más agudas que otras. El café es un ejemplo. Los precios se han hundido muy por debajo de los costes de producción de la cosecha, extendiendo la miseria entre los pequeños agricultores. En este caso, la intervención del mercado es la única actuación razonable. Se debería retirar una parte importante del exceso de oferta, lo que ayudaría a mejorar los precios así como los niveles generales de calidad, ya que se retiraría el peor café.

Para una serie de materias primas se requiere un renovado esfuerzo a largo plazo, tanto de las naciones productoras como de las consumidoras, para equilibrar de forma más sistemática la oferta con la demanda. Es crucial que se separe en este esfuerzo el objetivo de aumentar los precios, del objetivo de estabilizarlos. Una de las razones por las que la primera generación de los ICA fracasó fue que pretendían combinar estas dos funciones completamente diferentes. Se puede hacer que los nuevos acuerdos sobre materias primas funcionen de manera que beneficien a los consumidores y a los proveedores. En el caso del café, contener el exceso de oferta mediante criterios de calidad, sería un avance innovador.

Por último, las empresas que controlan el comercio y la venta de materias primas concretas deben apoyar los esfuerzos por crear un mercado más estable y sostenible. Los márgenes de beneficios pueden aumentar si los precios de materias primas como el café se hunden, pero ninguna industria puede prosperar dejando a sus proveedores contra las cuerdas. El propio interés dicta que las empresas no pueden retroceder y quedarse mirando por más tiempo, mientras el mercado se cobra millones de víctimas.

*La inestabilidad de los precios y los seguros*

La inestabilidad de los precios es con toda probabilidad el mayor problema para los productores (Varangis y Larson 1996). Los agricultores no pueden planificar, tienen dificultades para conseguir créditos y se pueden ver forzados a vender sus cosechas aunque los precios sean malos. En el caso del café, las multinacionales y los comerciantes utilizan instrumentos financieros para protegerse de la exposición a las fluctuaciones de los precios. El mayor riesgo lo corren los pequeños productores, que son además quienes menos cobran en este mercado. Hace falta un plan global para ayudar a que los pequeños productores se aseguren frente a los riesgos de un hundimiento repentino de los precios. Existen proyectos piloto en funcionamiento para explorar esta opción, pero la idea se debe apoyar y financiar de forma ambiciosa. Los gobiernos podrían proporcionar seguros subvencionados para ayudar a promover objetivos de desarrollo, y para incentivar a los agricultores a que produzcan de forma sostenible. A escala local, se podrían utilizar los intermediarios financieros existentes para asegurar las cosechas o para la opción de venderlas a un precio predeterminado. Estos esquemas podrían ser también útiles para estimular la formación de asociaciones de productores y de cooperativas para compartir el coste de las primas.

Estas medidas podrían tener un impacto considerable sobre la reducción de la pobreza. Al saber el precio que obtendrán por su cosecha, es más fácil que los agricultores puedan conseguir un crédito para otras cosas esenciales en sus vidas. No estarán sometidos a tanta presión para vender a compradores sin escrúpulos. También sabrán si se espera una recuperación de los precios. Esto les dará información para tomar decisiones importantes como: cuánto tiempo deberán dedicar ellos y sus familias a la cosecha destinada a obtener dinero en efectivo, y cuánto a los cultivos de subsistencia; o cuánto gastar en factores de producción, como los fertilizantes.

*Diversificación y valor añadido*

Los países en desarrollo con una fuerte dependencia de la exportación de una o dos materias primas no relacionadas con el petróleo, y cuya capacidad de añadirles valor es limitada; corren el riesgo de quedar atrapados en la pobreza y la inestabilidad. Los beneficios derivados de añadir valor a una materia prima pueden ser muy considerables. La diferencia de precio entre, digamos, unas zanahorias vendidas en un supermercado del Reino Unido sueltas y sin lavar, y zanahorias lavadas y cortadas en trocitos es enorme: éstas últimas se pueden vender a un precio 15 veces superior a las sueltas, según un estudio de UNCTAD (Humphney y Oetero 2000). El beneficio extra, sin embargo, es raro que quede –si es que lo hace alguna vez– en el país productor.

Claramente, la diversificación en otras cosechas o en otras actividades económicas vendrá dictada por las condiciones geográficas, sociales y económicas específicas de cada país. Se trata de un proceso largo y penoso. Cualquier actuación sobre una materia prima debe tener en cuenta los mercados para otras materias primas. De igual modo, añadir valor a un producto requiere acceso a capital, inversión en infraestructuras y activos fijos, y desarrollar nueva formación en logística y comercialización. Con demasiada frecuencia, las empresas multinacionales tienen todas las cartas de la baraja.

La actuación internacional para promover la diversificación y el valor añadido debe abordar la cuestión de los atrincherados intereses del Norte.

- Las multinacionales deben someterse al control de una legislación sobre competencia, para asegurar que no usan de su poder para explotar a los proveedores de los países en desarrollo. Las empresas deberían apoyar los intentos de las naciones productoras de establecer industrias para procesar los productos y añadir valor.
- Los gobiernos del Norte deben eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias, en especial las que penalizan las mercancías con valor añadido exportadas por los países en desarrollo, que resultan particularmente perniciosas.
- Cualquier país que desarrolle un plan creíble de diversificación para hacer frente a la pobreza, debe recibir apoyo de los donantes internacionales.

*Reformar las prácticas empresariales*

No se puede permitir que las empresas multinacionales se queden mirando cómo miles de sus proveedores pierden su medio de vida. Los precios de algunas materias primas, como el café, son escandalosamente bajos; y las empresas no pueden esperar seguir manejando sus negocios de una forma que envía a millones de personas a la pobreza más absoluta. A las multinacionales no se les debería permitir beneficiarse de un mercado que está fallando a los pobres.

Hay tres áreas en las que se requiere una actuación positiva por parte de las empresas:

Primera, las empresas deben pagar precios con los que los campesinos y sus familias puedan vivir. Deben recurrir más a los contratos a largo plazo con cooperativas, reduciendo así el riesgo para los agricultores pobres.

Segunda, a las propias empresas les interesa que los mercados de materias primas sean estables y justos para los consumidores y para los productores. Las empresas deben presionar a las instituciones internacionales y a los gobiernos para que esto ocurra.

Tercera, las empresas deben adoptar políticas de compra responsables. Deben establecer cadenas de suministro que se puedan supervisar de manera global e independiente. Los consumidores tienen derecho a conocer las condiciones en que se producen las cosechas, y las empresas que compran esas cosechas deben hacer que esa información esté disponible. Las empresas deben asumir su parte de responsabilidad para resolver los problemas crónicos del exceso de producción. No deben socavar los intentos de los productores por mejorar la calidad.

*¿Un grupo de trabajo en la OMC?*

La OMC debe tomarse en serio el tema de las materias primas. Se trata de un sector del comercio vital para los intereses de la mayor parte de los países en desarrollo, y la falta de atención por parte del organismo mundial encargado del comercio está causando una inmensa pobreza. El mandato de este grupo de trabajo incluiría lo siguiente:

- reafirmar la legalidad de los acuerdos internacionales sobre materias primas bajo las normas del GATT/OMC;
- presionar para que se desmantelen las barreras comerciales que disuaden la diversificación agrícola en los países en desarrollo: barreras que incluyen los subsidios, las barreras no arancelarias y los impedimentos para la transferencia de tecnología.

**El porqué del cambio**

No es difícil anticipar las diversas objeciones que surgirán al enfoque presentado más arriba. Los gobiernos del Norte cuestionarán la necesidad de una reforma institucional como una extensión injustificada del multilateralismo. Estos argumentos no son convincentes. Los gobiernos del Norte amplían el alcance de otras instituciones de Bretton Woods cuando les conviene: por ejemplo, el mandato de la OMC en materia de inversión, servicios financieros y propiedad intelectual. Es más, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el predecesor de la OMC, aceptaba explícitamente la intervención en los mercados de materias primas.

Los mismos gobiernos del Norte se sumarán a las poderosas empresas de alimentación para argumentar que la gestión de la oferta es contraria al mercado y mala para los negocios. En cuyo caso, deberían parar y preguntarse a sí mismos por qué gastan tanto dinero público en apoyar la gestión de la oferta en sus agriculturas nacionales. También podrían desear preguntar al Gobierno de Estados Unidos defensor del «libre mercado» por qué responde a la crisis de exceso de producción en su industria del acero buscando un acuerdo internacional para gestionar la oferta.

En cuanto a la acusación de que la gestión de la oferta es mala para los negocios, depende de como se manejen los negocios. Existe una preocupación creciente en varias industrias de alimentación por el hecho de que los precios bajos constituyan una amenaza para la continui-

dad y calidad de la oferta. Dado el pequeño porcentaje del precio final del producto que, en la mayor parte de los casos, se llevan las materias primas; es poco probable que unos precios remunerativos para los productores hagan que los negocios sean insostenibles, o que se genere una seria presión inflacionista. La verdadera elección para la industria se encuentra entre el imperativo de los beneficios a corto plazo (y cortos de vista), y los intereses a largo plazo de una industria que combina la rentabilidad con la sostenibilidad.

En un último análisis, no es difícil utilizar libros de texto sobre teoría económica para mostrar que las intervenciones del mercado tienen costes reales. Pero también los tiene la negativa a intervenir en mercados que están fracasando. En última instancia, la cuestión no es elegir entre un idílico mercado libre y una pesadilla intervencionista; sino entre atrapar a productores y consumidores en unas relaciones de mercado que refuerzan la pobreza, o hacer que los mercados mundiales funcionen en beneficio de una prosperidad compartida.

## CAPÍTULO 7

# Las empresas transnacionales: inversiones, empleo y marketing

Las empresas transnacionales (ETN) constituyen la fuerza motriz que impulsa el proceso de globalización. A través de su producción, comercio y actividades inversoras, están integrando a los países en un mercado global. Igualmente, a través del control que ejercen sobre los recursos, el acceso a los mercados y el desarrollo de nuevas tecnologías, las ETN tienen el potencial necesario para generar enormes beneficios que se destinen a la reducción de la pobreza. Sin embargo, este potencial se está perdiendo. La fragilidad de las normas internacionales, las políticas erróneas y la débil gobernabilidad de los países en desarrollo, así como las prácticas empresariales que dan prioridad a los beneficios a corto plazo sobre el desarrollo humano a largo plazo, están socavando la capacidad de los países pobres – y de la gente pobre – para beneficiarse del comercio internacional.

En todo caso, las ETN están redefiniendo su papel. El concepto «ciudadano corporativo» ha echado raíces profundas (Mcintosh 1998). Al igual que los ciudadanos, las entidades corporativas insisten ahora en que tienen derechos y responsabilidades. Los derechos que reclaman son comerciales. Los acuerdos sobre comercio internacional y la intensa competencia entre los países en desarrollo por la inversión extranjera han conducido a una ampliación espectacular de estos derechos. En contraste con los derechos comerciales, las «responsabilidades» sociales y económicas asumidas por las ETN son en su mayoría de carácter voluntario. Esto quiere decir que están sujetas a su propia autorregulación, y no al control de los gobiernos. Muchos gobiernos han reducido la protección del empleo como parte del proceso de regateo para atraer inversores. Como argumentaremos más adelante, el nuevo equilibrio entre derechos y responsabilidades asumido por los «ciudadanos corporativos» no ha sido bueno para el desarrollo.

Este capítulo examina el papel de las ETN en el desarrollo en tres áreas. La primera sección trata sobre la Inversión Extranjera Directa (IED), que es hoy la principal fuente de transferencias financieras desde los países ricos hacia los países pobres. La IED está muy concentrada en un pequeño grupo de países y las transferencias netas asociadas a ella son mucho más bajas de lo que sugieren las cifras oficiales. No obstante, una inversión de buena calidad puede suponer ganancias económicas dinámicas. Así, puede apoyar la transferencia de tecnología, crear vínculos entre las empresas extranjeras y nacionales, y facilitar el acceso de las empresas locales a nuevos conocimientos y mercados. Desgraciadamente, una gran parte de la IED superaría un test de calidad. Como se describe en el capítulo 3, está dejando a muchos países en desarrollo en los guetos de bajo valor añadido del comercio mundial. La inversión extranjera en las industrias extractivas tiene un historial especialmente pobre en relación con el desarrollo, particularmente en los países afectados por conflictos.

La segunda sección considera el papel de las ETN en relación con el empleo. Como empleadores directos, las ETN disponen de una pequeña –aunque creciente– parte de la mano de obra de los países en desarrollo. De manera indirecta, a través de su aprovisionamiento global y de unas actividades inversoras más amplias, las ETN generan un gran número de empleos. Además ejercen una fuerte influencia en las condiciones laborales. La conclusión evidente de este análisis es que la autorregulación voluntaria de las ETN está fallándole a los pobres. Genera salarios míseros y condiciones muy duras de explotación, siendo las trabajadoras las que sufren los peores excesos. La tercera parte examina los fallos de los códigos de conducta corporativos. La parte final evalúa brevemente el papel de las ETN en relación con el marketing. Identifica algunos de los problemas asociados con la capacidad de las grandes empresas para influir en los gustos de los consumidores, a veces –como en los casos de la leche para lactantes y el tabaco– en detrimento de la salud pública. El capítulo concluye con una agenda de reformas.

## El papel de la inversión extranjera

La mayoría de los gobiernos y de las instituciones financieras internacionales ven la inversión extranjera de las ETN como una de las claves para una integración satisfactoria en la economía global. Los esfuerzos por atraer a las ETN a través de la liberalización, las concesiones impositivas y el reforzamiento de los derechos de los inversores han sido una constante en las políticas de desarrollo durante la última década. Muchos países en desarrollo han adoptado la simple estrategia de atraer a todas las ETN posibles, sin preocuparse por la calidad de la inversión.

Los gobiernos quieren atraer a las ETN por sus activos: el capital, la tecnología y el conocimiento. Sin embargo, la IED presenta un historial contradictorio. En algunos casos ha ayudado a generar un crecimiento económico dinámico, con beneficios sociales. En otros casos, estos beneficios han sido muy dudosos. Los defensores entusiastas de la IED han exagerado sus beneficios financieros y han subestimado los costes de una inversión de baja calidad.

## Los beneficios potenciales de la inversión de las ETN

Por definición, las ETN ofrecen ventajas relacionadas con el acceso al capital, la tecnología y los mercados; acceso que puede faltarles a las empresas de los países en desarrollo. Existen cuatro ventajas principales.

- **Acceso a la financiación.** Las ETN pueden convertirse en una importante fuente de capital. En los países que sufren escasez de divisas, la IED puede actuar como una importante fuente de financiación de tecnología importada. Debido a que la IED tiende a ser más estable que otras transferencias de los mercados privados de capitales –como los préstamos de cartera–, es menos propensa a la paralización de la inversión. La crisis financiera de 1996 del este de Asia fue provocada, en parte, por la enorme salida de fondos provocada por la exigencia del pago inmediato de sus préstamos por parte de los bancos comerciales y los inversores institucionales. Las pérdidas resultantes para algunos países fueron equivalentes a más de un 10 por ciento del PIB (basado en datos del FMI, 1999b). Por el contrario, la IED se mantuvo constante durante este período.
- **Conocimientos y tecnología.** En su relación con las empresas locales, las ETN están en condiciones de proporcionar los activos tangibles e intangibles necesarios para elevar el conocimiento, la tecnología y la capacidad técnica. Gracias a su inversión en investigación y desarrollo (I+D) y al control sobre las patentes, las ETN controlan las nuevas tecnologías, de las cuales depende la competitividad en los mercados globales. Muchas tecnologías están disponibles actualmente sólo a través de las transferencias internas de las empresas, siendo su proporción del total cada vez mayor. Esto es cierto, sobre todo, para las nuevas tecnologías basadas en una I+D elevada. La IED puede

brindar a las filiales de las ETN el acceso puede no sólo a las nuevas tecnologías y al mercado, sino también a los métodos de administración y organización, a las normas de control de calidad y a las estrategias de marketing, todo ello importante para el éxito comercial.

- **Acceso a mercados.** La participación en las redes de las ETN ofrece a las empresas de los países en desarrollo el acceso a los grandes mercados internos asociados con el comercio intraempresarial (capítulo 1), así como a los mercados de consumidores a través de las cadenas minoristas. Las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo carecen habitualmente de la capacidad de *marketing* y del conocimiento necesario para entrar en los mercados de los países industrializados.
- **Investigación y desarrollo.** Las ETN, gracias a sus recursos financieros, son capaces de controlar la I+D global. En la medida en que los países en desarrollo sean capaces de captar algunos de estos recursos para el desarrollo de capacidad tecnológica local, también la I+D puede ayudar a disminuir la brecha entre ellos y el mundo industrializado. En una economía global, basada cada vez más en el conocimiento, esta brecha es una gran fuente de desigualdades en el comercio mundial. Los gastos en investigación varían desde los 674 dólares per cápita en los Estados Unidos, hasta los 12-15 dólares en países como México y Brasil, y hasta menos de 1 dólar en muchos países de renta baja (Lall, 2000b). La IED ha estado asociada con las inversiones en investigación, pero esto sólo ocurre en algunos países. Empresas como Cisco Systems, Texas Instruments y Hewlett Packard han construido instalaciones de I+D en software en la India. De manera similar, la empresa Sony ha creado nueve unidades de I+D en Asia, incluyendo varias unidades de diseño.

Sin embargo, debe señalarse que éstos son beneficios *potenciales* más que consecuencias automáticas de la IED. Que el potencial se materialice o no, dependerá de las opciones políticas de los gobiernos y de sus estrategias empresariales.

## Inversión extranjera directa: magnitud y distribución

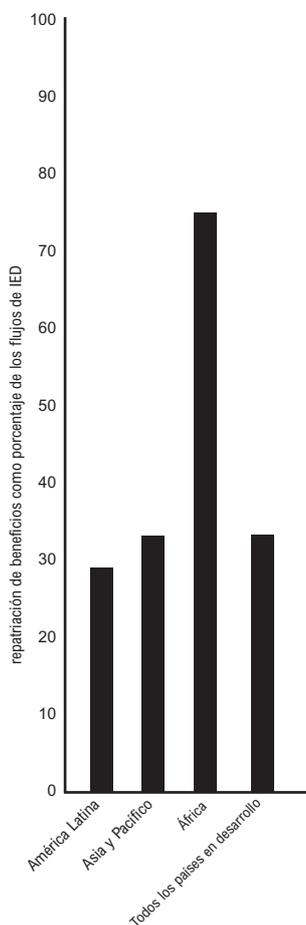
A principios de los noventa, los flujos de IED a los países en desarrollo eran equivalentes a los flujos de la ayuda. Hoy en día, las transferencias de ayuda han quedado empequeñecidas por los flujos de inversión. La ayuda total al desarrollo supone una cantidad algo superior a una cuarta parte de los 208 mil millones de dólares proporcionados por la IED. Y la brecha sigue creciendo. Mientras que otras transferencias de capital privado –como los flujos de bonos y acciones– también crecieron rápidamente en los noventa, la IED aún representa alrededor de dos terceras partes del total de los flujos de capital.

El descenso en los flujos de la ayuda ha perjudicado a muchos países en desarrollo. Aunque ha coincidido con una expansión de IED, muy poco capital privado va a parar a los países más pobres. Los 15 principales receptores –como China, Tailandia, Indonesia, Malasia, Brasil y México– representan más de dos terceras partes del total. Solo China recibe una cuarta parte de los flujos de IED, es decir, más que el sur de Asia, el África subsahariana y América Latina juntos. El África subsahariana, que recibe sólo un 1 por ciento de la IED, está casi totalmente abandonada. De esta manera, los países que necesitan más desesperadamente un aumento de sus recursos financieros para integrarse de una manera satisfactoria en el sistema comercial mundial, están siendo olvidados.

En la misma medida en que está mejorando la capacidad de los países en desarrollo para beneficiarse del comercio mundial, la IED está ampliando las diferencias Sur-Sur. La afirmación de que la IED está reduciendo las desigualdades más notorias Norte-Sur debería ser considerada con extrema cautela. Aunque los flujos de la IED hacia los países en desarrollo se han incrementado más rápidamente que los flujos a los países industrializados, los países ricos mantienen el liderazgo. Más de tres cuartas partes de la IED están aún dirigidas hacia los países industrializados, y la parte correspondiente a los países en desarrollo se ha reducido con el tiempo –desde alrededor de una tercera parte a mediados de los noventa hasta una cuarta parte hoy en día. Calculadas en términos financieros sencillos, las reservas de

**Gráfico 7.1**  
Ratio de repatriación de beneficios  
en relación con la IED (1991-1997)

Fuente: UNCTAD 1999c



IED en los países en desarrollo ascienden a 282 dólares per cápita, en contraste con los 3.626 dólares per cápita en los países de renta alta (sobre la base de datos de la UNCTAD, 1999c). Incluso América Latina, con menos de 1.000 dólares por persona, recibe sólo una tercera parte de la IED per cápita del mundo industrializado. A pesar de estas cifras, el capital extranjero desempeña un papel cada vez más importante en los países en desarrollo. Actualmente, representa más del 11 por ciento de la inversión de capital fijo (diez veces más de lo que representaba en 1980) y casi una tercera parte de la inversión industrial.

### Transferencias netas de IED

Calculados como transferencia de recursos financieros de los países ricos a los pobres, los beneficios de la IED han sido tremendamente exagerados. Un simple cálculo ayuda a explicar por qué. Se acepta con frecuencia que los flujos de IED representan una transferencia neta de recursos, lo que no es cierto. Las ganancias repatriadas constituyen una salida de capital que debería ser comparada con todos los flujos positivos de capital asociados con la IED. Las repatriaciones de beneficios constituyen una gran suma. Por cada dólar transferido a los países en desarrollo en forma de IED, alrededor de 30 centavos de dólar salen de estos países como ganancias repatriadas (gráfico 7.1). Para el África subsahariana, las ganancias repatriadas representan tres cuartas partes de los flujos de IED. En otras palabras, por cada 4 dólares que entran como IED, salen 3 en forma de transferencias de ganancias (Banco Mundial, 1999).

Los altos niveles de repatriación de ganancias reflejan la alta rentabilidad asociada con la IED. En términos de contabilidad nacional, la tasa de rentabilidad puede ser equivalente a un tipo de interés. Para los países en desarrollo, ese tipo de interés se situó, como promedio, 15 por ciento en la segunda mitad de la década de los noventa (y el doble de ese nivel en África), lo que a su vez fue el doble de la tasa de interés en préstamos soberanos (UNCTAD, 2000e). Se deduce que la IED es una fuente de financiación muy cara, a menos que venga acompañada de mayores beneficios que generen niveles más altos de crecimiento a largo plazo.

Las remesas de ganancias constituyen el coste en divisas más obvio asociado con la IED. Sin embargo, las importaciones de bienes y servicios asociadas con la inversión extranjera también pueden suponer costes, reflejados en la balanza de pagos; costes que pueden ser muy grandes. En México, se calcula que las importaciones de los inversores extranjeros durante el período que condujo a la crisis financiera de 1995, incrementaron el déficit por cuenta corriente de la balanza de pagos en una cantidad superior al 2 por ciento del PIB (Woodward, 2001). De la misma forma, el rápido incremento de la proporción de importaciones sobre el PIB en Tailandia, desde un 25 por ciento hasta un 49 por ciento entre 1990 y 1997, se debió sobre todo a un aumento de la dependencia de las importaciones asociadas con la IED (UNCTAD, 1997). Los proyectos de inversión extranjera se llevaron a cabo importando más del 90 por ciento de la maquinaria y más de la mitad de los materiales. De acuerdo con la UNCTAD, los altos costes de importación y las remesas de ganancias de la IED tuvieron un efecto general *negativo* sobre la balanza de pagos. Tanto en México como en Tailandia, las presiones sobre la balanza de pagos generadas por una IED basada en una importación intensiva se añadieron a las presiones financieras que culminaron con el colapso financiero.

No toda la IED adopta la forma de transferencia externa. Algunas de ellas son financiadas a través de los ahorros nacionales en los países en desarrollo, más que a través de capital extranjero nuevo. Por ejemplo, más de una cuarta parte de la inversión de las ETN de Estados Unidos que operan en Brasil y en México se financia a través de la retención de ganancias. Según los estándares internacionales, ésta proporción es excepcionalmente alta, representando de tres a cuatro veces el nivel de Francia y Alemania (Departamento de Estado, Estados Unidos, 1998). Si se calcula la repatriación de ganancias y la inversión a través de las retenciones de ingresos, las transferencias de divisas que proporcionó la IED en América Latina son menos de la mitad de toda la IED (gráfico 7.2).

Los costes derivados de atraer y retener la IED deben ser incluidos también en los balances financieros. Muchos gobiernos hacen todo lo posible por atraer a los inversores extranjeros, ofreciendo con frecuencia incentivos financieros. Las grandes ETN en especial pueden provocar guerras de ofertas. Por ejemplo, en la segunda mitad de los noventa, los gobiernos de Río Grande do Sul y de Bahia (Brasil) entregaron a General Motors y Ford, respectivamente, paquetes financieros por valor de 3 mil millones de dólares para que establecieran sus fábricas en esos estados (Hanson, 2001). Otros costes asumidos por los gobiernos incluyen las pérdidas asociadas a los incentivos y vacaciones fiscales (ver más adelante). Estos costes no se reflejan en la contabilidad de las IED, porque forman parte de los presupuestos nacionales y no de la balanza de pagos. Sin embargo, representan una pérdida financiera evidente.

Algunos de los costes asociados con la IED son intrínsecamente difíciles de cuantificar. Los grandes mercados internos de las ETN permiten que una parte sustancial de sus transacciones internacionales puedan saltarse los controles nacionales. Los niveles de ganancias –y de ahí el grado de responsabilidad fiscal– pueden ser minimizados cobrándoles de más a sus filiales por los servicios, los gastos de licencia y las importaciones de tecnología, privando de este modo a los gobiernos huéspedes de los ingresos impositivos correspondientes. Éste es un gran problema en los Estados Unidos, donde las autoridades fiscales federales han reaccionado ajustando los tipos impositivos en relación a los beneficios globales (UNCTAD, 2000e). Sin embargo, muy pocos países en desarrollo tienen la capacidad administrativa necesaria para evitar pérdidas de ingresos a través de sofisticados esquemas de evasión de impuestos. Un cálculo –aprobado por la OCDE– sugiere que los países en desarrollo pueden estar perdiendo hasta 50 mil millones de dólares anualmente a través de la evasión corporativa de impuestos corporativa (Oxfam, 2000a).

### La calidad de la inversión

La convicción de que la inversión extranjera es buena para el desarrollo y constituye una vía segura para el éxito en el comercio mundial ha distraído la atención de temas políticos importantes. En lugar de centrar la atención en estrategias que generen una inversión de buena calidad, que a su vez desarrolle la capacidad productiva, los gobiernos de los países ricos y los de los países pobres, junto con las instituciones financieras internacionales, han dado prioridad a la cantidad sobre la calidad. El resultado es una preponderancia de la inversión de mala calidad, marcada por unos vínculos débiles con las empresas nacionales y vinculada además al con el empleo de baja productividad y bajos salarios.

Cuando las ETN invierten en los países industrialmente avanzados, interactúan habitualmente con una gran cantidad de empresas locales, proporcionando nuevos conocimientos y tecnologías y contribuyendo al desarrollo de capacidades. Éste es un rasgo de la inversión de buena calidad. Esta inversión implica la transferencia de los conocimientos, las tecnologías y la capacidad productiva necesarios para crear empleo y alcanzar unos niveles más altos de productividad, creando de esta manera las condiciones para la elevación de los salarios. También implica vínculos fuertes con las empresas nacionales a través de la creación de nuevos mercados (Lall, 2001c). Gran parte de la actividad asociada con la explosión de IED durante los noventa no satisface estos criterios.

Uno de los indicadores citados fundamentalmente para defender el éxito de la IED es el impacto de las ETN sobre la evolución de las exportaciones: los datos de un gran grupo de países apuntan hacia un impacto muy fuerte. En países como China, México, Indonesia, Bangladesh y Malasia, las ETN representan más de una cuarta parte de las exportaciones (UNCTAD, 2000e). El crecimiento de las exportaciones refleja la creciente influencia de las ETN en las economías nacionales de muchos países en desarrollo. En América Latina, las ETN incrementaron su parte en las ventas de las 500 empresas más grandes de la región desde aproximadamente de una cuarta parte a principio de los noventa hasta casi la mitad a finales de la década (CEPAL, 2000d). Sin embargo, como hemos visto en el capítulo 3, éxito de las exportaciones no es lo mismo que éxito del desarrollo.

**Gráfico 7.2**  
Inversión extranjera en América Latina (1998)

Fuente: UNCTAD 1999c



La cifra es la media de México (30%) y Brasil (24%)

*El modelo mexicano de maquiladora*

México es un país que simboliza el enfoque «cantidad, no-calidad» con relación a la IED. Desde finales de los ochenta, la inversión extranjera ha constituido el punto clave de una estrategia nacional de desarrollo dirigida a la integración con la economía norteamericana a través del TLCAN (siglas de Tratado de Libre Comercio de América del Norte). Los gobiernos han suavizado progresivamente las normas relativas a la regulación, permitiendo la IED en prácticamente cualquier sector económico. En cierto modo, los resultados han sido espectaculares. Los flujos de IED alcanzaron un promedio de más de 10 mil millones dólares al año durante la segunda mitad de los noventa. Más de la mitad de estos flujos se ha dirigido a la industria, predominantemente en sectores de alta tecnología, como automóviles, electrónica y ordenadores. Las exportaciones han vivido un boom y su relación con respecto al PIB se ha incrementado en más de una tercera parte a finales de los noventa. La zona maquiladora representa más de la mitad de estas exportaciones, lo que refleja la dirección de los flujos de IED. Hoy en día, las empresas extranjeras representan dos terceras partes de las exportaciones de México (CEPAL, 1999).

El crecimiento de las exportaciones generadas por la IED en México refleja la reestructuración de la producción empresarial para beneficiarse de las oportunidades ofrecidas por el TLCAN. Las ETN extranjeras han utilizado a México como centro de ensamblaje de productos que luego se vuelven a exportar al mercado norteamericano, mientras se importa la mayor parte de los componentes y tecnologías empleados en el proceso productivo. La novedosa planta de ensamblaje de Ford en Chihuahua exporta más del 90 por ciento de su producción y casi no aporta ningún otro producto local que no sea la mano de obra. Aunque Volkswagen decidió producir el nuevo modelo del Escarabajo (Beetle) de manera exclusiva en México, su planta de Puebla sigue siendo en esencia un lugar para el ensamblaje de componentes importados.

La oleada de exportaciones de coches y componentes de automóviles en México refleja la fuerte inversión que las ETN han realizado en la reestructuración de sus operaciones. Es posible que los datos del comercio internacional registren un rápido crecimiento de las exportaciones de coches en México, pero gran parte del crecimiento real se ha producido en las exportaciones de la planta de Chihuahua a la sede de Ford en Detroit, así como otras formas de comercio intraempresarial. A la industria local de abastecimiento le ha resultado muy difícil elevar sus niveles tecnológicos para ajustarlos a los estándares exigidos por las ETN extranjeras, en parte debido a la ausencia de una estrategia nacional creíble de apoyo a las mejoras o de promoción de los vínculos entre estas ETN y las empresas locales (Mortimore, 1998a).

Es el mismo cuadro que emerge en otros sectores de alta tecnología, como los ordenadores. La proximidad con el mercado de Estados Unidos (que reduce los tiempos de entrega), el acceso preferencial a los mercados, la mano de obra barata y un sistema regulador propicio para la inversión han atraído la IED. Las grandes ETN como IBM, Hewlett Packard y NEC han realizado grandes inversiones en México. La empresa SANYO trasladó totalmente sus operaciones de fabricación de ordenadores portátiles desde Japón a México a finales de 1997. Entretanto, la empresa Acer —que es el principal ensamblador de ordenadores portátiles de IBM, Hitachi y Fujitsu— constituye ahora una de las operadoras de ensamblaje más grandes del país. Se han hecho comparaciones entusiastas con otros centros de alta tecnología del mercado global. El estado de Jalisco en la frontera norte ha sido apodado el «Silicon Valley» de México, con unas exportaciones de productos informáticos que han crecido desde 1,5 millones de dólares en 1994 hasta 6.500 millones de dólares en 1998. IBM es uno de los inversores más importantes en Jalisco y uno de los más grandes exportadores de México. La empresa ensambla en este estado más de un millón de ordenadores portátiles para la exportación e invirtió más de 2.500 millones de dólares en 1998, haciendo de éste uno de sus centros de inversión más importantes en el extranjero (CEPAL, 1999). Sin embargo, a pesar del volumen de IED y del ritmo del crecimiento de las exportaciones, los vínculos entre los exportadores y las empresas locales son insignificantes.

Los contrastes entre México y el este de Asia resultan pertinentes. Las empresas dominantes coreanas y taiwanesas tienen vínculos nacionales muy fuertes, una base de exportaciones

altamente diversificada y niveles muy altos de capacidad tecnológica, además de ser altamente competitivas en los mercados globales. Por el contrario, el «éxito» exportador de México se caracteriza por muy bajos niveles de valor añadido (menos del 2 por ciento en la zona maquiladora), altos niveles de dependencia de un solo mercado (el de Estados Unidos), débiles vínculos nacionales, una fuerte dependencia de capital y tecnología extranjeros, así como de mano de obra barata.

#### *Las zonas francas*

La evolución seguida por México sigue un patrón de la IED surgido bajo la globalización. Como los gobiernos han trasladado su atención hacia estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones, muchos han creado zonas procesadoras para la exportación (ZPE) o zonas francas, con el objetivo de atraer a los inversores extranjeros. Estas ZPE proporcionan a los inversores un apoyo extensivo de infraestructuras, junto con un acceso subsidiado a los lugares de producción, así como largas «vacaciones fiscales». Con una o dos excepciones notables, estos gobiernos no están creando una base adecuada para el éxito de las exportaciones.

Las ZPE han sido el centro del crecimiento de las exportaciones de productos intensivos en mano de obra. Sin embargo, gran parte de la inversión que ahora inunda las ZPE pertenece a la catalogada como de «baja calidad». Atraídos por la mano de obra barata y por el ensamblaje de productos importados, los inversores están muy poco interesados en elevar los conocimientos de su fuerza laboral o en establecer vínculos con las empresas locales.

El éxito exportador bajo el modelo de las ZPE con frecuencia tiene una vida breve. En los ochenta, la República Dominicana fue capaz de diversificarse y librarse de su dependencia de las exportaciones de productos agrícolas, expandiendo su producción de confecciones para el mercado de Estados Unidos. Sin embargo, la creciente participación del país en el mercado norteamericano no se debió fundamentalmente a la competitividad nacional, sino al traslado de empresas subsidiarias de Estados Unidos y de sus subcontratistas a las ZPE del país. Cuando se incrementaron los salarios, los inversores extranjeros se trasladaron hacia economías con salarios más bajos en América Central. Debido a que la industria para la exportación nunca estableció vínculos nacionales ni generó una base nacional de abastecimiento, el crecimiento de las exportaciones contribuyó muy poco a elevar las capacidades a largo plazo (Vicens et al, 1998).

Los débiles vínculos nacionales y la dependencia de los bajos salarios y las operaciones de ensamblaje de baja calificación no son los únicos problemas asociados con las ZPE. Ofreciendo importantes incentivos fiscales, los gobiernos nacionales debilitan su capacidad para aumentar sus ingresos. Las ZPE ofrecen siempre vacaciones fiscales de entre cinco y diez años, aunque en algunos casos, como en Honduras, se han concedido de manera permanente (Agosin et al, 2000). En el caso de Bangladesh, se estima que las pérdidas en ingresos asociadas a las concesiones fiscales en las ZPE ascienden a alrededor de 84 millones de dólares por año.<sup>1</sup> Esta cifra asciende aproximadamente a una séptima parte del presupuesto nacional para la educación primaria de ese país.

Estas grandes concesiones fiscales que buscan atraer la IED forman parte de un círculo vicioso. Para que los países pobres puedan incrementar el crecimiento de las exportaciones y la inversión extranjera, necesitan invertir en infraestructura económica y en capital humano. El problema surge cuando el sector con el crecimiento más dinámico de la economía es una zona que disfruta de una exención fiscal, lo que hace difícil generar los ingresos necesarios para la inversión pública.

#### *Investigación y desarrollo*

Uno de los más importantes beneficios potenciales de la inversión directa extranjera es la mejora de la capacidad tecnológica nacional. La inversión local en investigación y desarrollo tiene un papel decisivo. Desgraciadamente, la IED se asocia con frecuencia a un deterioro de la capacidad de I+D. Algunas experiencias en América Latina lo ilustran con claridad. En 1996/97, algunas ETN extranjeras compraron todas las existencias de los grandes productores de componentes de automóviles brasileños, como Metal Leve, Freios Varga y Cofap. En consecuencia,

las instalaciones I+D de las empresas locales se deterioraron o tuvieron que cerrar. En el sector de alta tecnología, la empresa francesa Alcatel compró Elebra Multitel, uno de los mayores y más avanzados productores de sistemas de conmutación en América Latina. Las dos empresas que producían sistemas de conmutación, Zetax y Batik, también fueron absorbidas.

En ambos casos, los programas de investigación y desarrollo de la empresa brasileña fueron recortados y la atención se trasladó del desarrollo de nuevos productos hacia la adaptación de productos importados y de procesos generados por la ETN matriz (Cassiolato y Lastres, 1999). El nivel de penetración de las importaciones se ha incrementado de una manera espectacular, reflejando el deterioro de la capacidad local. A principios de los ochenta, sólo el 10 por ciento de las piezas de coche que se utilizaban en Brasil eran importadas. Ese porcentaje se ha incrementado hasta sobrepasar la cuarta parte del total. La cuota de importaciones de productos de alta tecnología se ha duplicado durante el mismo período hasta llegar a constituir unas tres cuartas partes. En Argentina se ha producido una evolución similar. Una investigación sobre las instalaciones privatizadas absorbidas por las ETN extranjeras constató que sólo una empresa de telefonía conservaba una unidad de investigación y desarrollo. Ésta no tenía vínculo con las operaciones de I+D de la empresa matriz (Chudnovsky, 1999). En el sector del automóvil, que anteriormente era un foco de atracción para la inversión en investigación, la principal actividad tecnológica llevada a cabo por las empresas adquiridas por las ETN extranjeras es la adaptación de productos desarrollados por –y transferidos desde– la empresa matriz.

#### *Fusiones y adquisiciones*

Hay que hacer una importante distinción entre los diferentes tipos de IED. Potencialmente, la forma más beneficiosa para los países en desarrollo es la «inversión innovadora», que implica la creación de nuevas capacidades productivas. Sin embargo, desde mediados de los noventa, las fusiones y las adquisiciones han sido la fuerza motriz detrás de la IED, en las que han destacado los programas de privatización. Aunque las experiencias han sido muy variadas, los beneficios en términos de desarrollo a largo plazo asociadas con esta forma de IED se han exagerado.

A escala internacional, la actividad de fusiones y adquisiciones se multiplicó por cuatro entre 1985 y 1990. A finales de los noventa, esta actividad representaba alrededor de la mitad de todos los flujos de la IED en América Latina. El sector industrial fue prácticamente ignorado por estos flujos, dirigidos fundamentalmente hacia la banca, las telecomunicaciones y las empresas de servicios. Entre los modelos promovidos ha estado la «Operación Verónica», de 20 mil millones de dólares, por la que Telefónica España adquirió empresas en Argentina, Brasil y Perú; también la adquisición por parte de los grandes bancos españoles de empresas del sector financiero y de empresas eléctricas (CEPAL, 2000). Esta actividad ha facilitado con frecuencia la transferencia de empresas del Estado a monopolios privados. En países donde los sistemas reguladores y las instituciones son débiles, y los recursos escasos, las ganancias generadas por la eficiencia, en el mejor de los casos, están todavía por demostrar.

En el este de Asia, la oleada de IED después del colapso financiero de 1997 fue menos un producto de la buena calidad de la inversión sino más bien un síntoma del colapso de las ventas de las empresas locales, con compradores extranjeros que se aprovecharon de la devaluación de la moneda local para comprar a precios de ganga. Las fusiones y las adquisiciones ascendieron a 25 mil millones de dólares en 1999, más de una cuarta parte de todos los flujos de IED (Zhan, 2001).

#### *Atraer la inversión de alta calidad*

Los problemas asociados con muchas de las prácticas actuales de la IED no le restan mérito a su considerable potencial de apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo que tratan de alcanzar un crecimiento económico de amplia base y una reducción de la pobreza. No hay un camino seguro para aprovechar ese potencial. Sin embargo, surgen dos grandes lecciones de la experiencia de los países con más éxito. En primer lugar, es poco probable que la inversión extranjera de buena calidad vaya a parar a países que carezcan de un compromiso

Cuadro 7.1

## Estrategias satisfactorias en la gestión de la IED: el caso de Costa Rica

A mediados de los noventa, Costa Rica abandonó su pasiva política sobre inversión extranjera y emprendió un nuevo rumbo. El objetivo era integrar la IED dentro de una estrategia nacional de acceso a los nuevos mercados de alta tecnología, a la vez que se incrementaba la capacidad tecnológica local y se mejoraban las capacidades para desarrollar una ventaja competitiva basada en el capital humano más que en una mano de obra barata. Enfoques selectivos y seleccionados de la IED sustituyeron el enfoque de «puertas abiertas» aplicado en el pasado.

La nueva dirección política reflejó una conciencia creciente de que Costa Rica no podría competir con México y otros países centroamericanos basados en mano de obra no cualificada y bajos salarios. La microelectrónica y actividades relacionadas fueron vistas como una alternativa a la actividad de las ZPE tradicionales, como la confección. El Gobierno invirtió fuertemente en la expansión del Instituto Tecnológico de Costa Rica con el objetivo de generar los conocimientos necesarios para mejorar el rendimiento. Al mismo tiempo, el gobierno y la Coalición para los Incentivos al Desarrollo (CINDE), del sector privado, trabajaron juntos para identificar a las ETN que serían socios estratégicos en la electrónica y otras industrias.

Intel fue identificada como un potencial catalizador del cambio de naturaleza de la IED. La empresa estaba buscando lugares para ubicar una planta en América Latina y pensaba en Brasil y México como candidatos favoritos. Ambos países ofrecieron incentivos extensos para la inversión. Costa Rica ofreció incentivos de una variedad diferente. Invirtió fuertemente en nuevos cursos de microelectrónica en el Instituto Tecnológico. Después de consultas con Intel, se desarrollaron planes para mejorar la infraestructura, incrementando el suministro de electricidad y proporcionándole a la empresa instalaciones exclusivas de telecomunicaciones.

En 1996, Intel decidió construir un centro de verificación y ensamblaje de semiconductores en Costa Rica, habiendo rechazado otras alternativas en Brasil y México. La empresa ha pasado ahora del simple ensamblaje y prueba, a invertir en un nuevo centro para el desarrollo de software y el diseño de semiconductores. También ha invertido fuertemente en la cualificación del personal y en el desarrollo de instalaciones de investigación y enseñanza en las universidades y en el Instituto Tecnológico.

Sería una exageración decir que los incentivos financieros no han entrado en los cálculos de Intel. El Gobierno costarricense ha proporcionado a la empresa electricidad subsidiada y, como todos los inversores extranjeros, han recibido unas vacaciones fiscales de seis años. Pero los incentivos que un país pequeño como Costa Rica puede proporcionar son insignificantes con los que pueden ofrecer países como Brasil y México, mientras que las vacaciones fiscales son cortas según los estándares centroamericanos. En lugar de buscar su integración en la economía global en base a una mano de obra barata, Costa Rica ha intentado desarrollar formas más dinámicas de ventaja comparativa.

Los resultados han sido impresionantes. Hoy, Costa Rica exporta más software per cápita que cualquier otro país de América Latina. A diferencia del crecimiento de las exportaciones de México –que excede el 10 por ciento cada año–, ha incrementado la demanda de mano de obra cualificada y, con ello, los salarios reales.

Fuentes: Spar, 1998; CEPAL, 1999; Reinhardt, 2000

con la mejora de los niveles de capital humano. En segundo lugar, los gobiernos deben abandonar las estrategias pasivas hacia la IED y adoptar enfoques más activos a fin de atraer y administrar los nuevos flujos de inversión.

En algunas circunstancias, incluso las ZPE han trabajado con eficiencia. Por ejemplo, Mauricio mantuvo un rápido crecimiento de las exportaciones a través de sus zonas exportadoras durante más de dos décadas. A diferencia de muchos de los casos actuales, como los de México y Honduras, las políticas gubernamentales crearon fuertes vínculos entre las ZPE y las empresas locales. Los crecientes niveles de productividad de cara a la exportación en Mauricio se vieron reflejados en la elevación de los salarios reales, aplicándose los mismos salarios

mínimos en las ZPE que en el resto de la economía (Subramanian, 2001). La experiencia de Costa Rica es también instructiva. A mediados de los noventa, el país dejó de hacer esfuerzos por atraer IED sobre la base de una mano de obra barata e inició una búsqueda activa de asociaciones con ETN que desearan llevar a cabo inversiones a largo plazo en nuevas tecnologías y capacitación técnica (cuadro 7.1).

A este ejemplo más reciente se pueden añadir algunas lecciones de la experiencia del este de Asia. Hace treinta años, la comunidad inversora de las ETN en Singapur estaba dominada por empresas con producciones de bajo valor, productos que requerían mucha mano de obra, como los textiles y la electrónica elemental. Estas empresas se han ido ahora, sin que esto preocupe al Gobierno de Singapur. Como los costes de la mano de obra se elevaron, estas empresas se trasladaron a otras partes de la región y fueron sustituidas por ETN involucradas en la producción de instrumentos de precisión, equipamiento aeronáutico y microelectrónica. El Gobierno de Singapur gestionó la transición a través de una fuerte inversión en educación técnica, bajo los auspicios de la Junta de Entrenamiento Industrial y Vocacional, creando la base de conocimientos necesaria para entrar en los mercados con un valor añadido más alto (Lall, 2001c).

Otros gobiernos de la región han adoptado enfoques similares, con frecuencia desde puntos de partida diferentes. Por ejemplo, Taiwán impulsó el desarrollo de empresas locales bastante más que Singapur, muchas veces restringiendo la actividad de las ETN y otras reforzando los vínculos internos a través de normas que exigían un «aporte local». Estas normas especificaban que los inversores extranjeros debían comprar una cierta parte de sus materiales localmente. Además, el Gobierno taiwanés también ha facilitado de manera activa la creación de vínculos con las ETN. A través del Laboratorio de Informática y Comunicaciones ha promovido la transferencia, difusión y desarrollo de nuevas tecnologías para microprocesadores, permitiendo a los fabricantes locales desarrollar sus propias versiones de las nuevas tecnologías basadas en chips. También ha negociado en nombre de las empresas locales con IBM y Motorola para desarrollar acuerdos de autorización (UNCTAD, 1999c).

## Los altos costes de la extracción

Muchos de los países más pobres del mundo se están integrando en la economía global como exportadores de recursos minerales. Con la liberalización del comercio y la inversión, se está incrementando la participación de las ETN en la prospección, en la minería y en la exportación de estos recursos. La inversión extranjera está generando miles de millones de dólares de flujos de divisas. Sin embargo, la extracción de recursos atrae un exceso de inversión de mala calidad y muchas veces alimenta conflictos y la destrucción del medio ambiente.

La inversión extranjera en la explotación de minerales y en su exportación ejerce una obvia atracción para los gobiernos: asegura ingresos extraordinarios y flujos de divisas. Pero la lógica económica a más largo plazo es menos convincente. Los minerales, según parece, ofrecen una forma pura de ventaja comparativa: los países disponen de ellos en cantidades y sitios comercialmente explotables o no. El problema es que la explotación de una ventaja comparativa a corto plazo puede generar costes a largo plazo. Esto es cierto, en particular, en estados débiles y afectados por conflictos, careciendo de la capacidad institucional necesaria para administrar los booms de una manera eficaz.

### La economía relacionada con la dependencia de las materias primas

La inversión en la producción y exportación de minerales puede tener consecuencias adversas para el desarrollo a largo plazo, encerrando a los países en patrones de actividad exportadora que son propensos a ciclos de «boom y quiebra» y que generan ganancias mínimas para el desarrollo humano.

Uno de los problemas con la extracción de recursos es que tiende a ser intensiva en capital y no en mano de obra. Mientras que actividades como la minería pueden crear gran cantidad de empleo, los costes de capital de la creación de empleo son mucho más altos que en la industria o la agricultura. La mayoría de las operaciones mineras a gran escala emplean grandes cantidades de capital y pequeñas cantidades de mano de obra.

Cualesquiera que sean las ventajas a corto plazo para los ingresos del gobierno, la dependencia de las exportaciones de materias primas puede perjudicar al resto de la economía. Una excesiva dependencia de los minerales hace que los países operen en un segmento del comercio mundial caracterizado por un lento crecimiento y unos términos comerciales adversos, con implicaciones dañinas para las posibilidades de crecimiento a largo plazo. La inestabilidad de los precios es otro problema: la mayoría de los minerales están sujetos a ciclos periódicos de fluctuaciones extremas de precios. Las caídas de los precios pueden reducir sensiblemente los ingresos de los gobiernos, debilitando su capacidad para mantener los servicios básicos. Los picos de los precios tienen el efecto colateral adverso de permitir a los gobiernos endeudarse excesivamente en los mercados internacionales. Ecuador utilizó el boom del petróleo durante los setenta para endeudarse fuertemente. Actualmente, su deuda nacional excede los 16 mil millones de dólares y más de la tercera parte de los ingresos del gobierno se emplea en el servicio de la deuda. Los beneficios del petróleo están siendo transferidos a los acreedores extranjeros a través del servicio de la deuda. Entretanto, a pesar del rápido crecimiento de las exportaciones de petróleo, el número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza ha crecido con relación a los setenta.

Un efecto de los rápidos incrementos en las exportaciones de minerales es la elevación de la tasa de cambios, lo que hace más baratas las importaciones y más caras las exportaciones. Como consecuencia, la industria local y los productores agrícolas se enfrentan a una mayor competencia, mientras que los exportadores se enfrentan a desventajas en los mercados internacionales. Un ejemplo clásico es Nigeria, donde los movimientos del tipo de cambio que acompañaron el *boom* exportador del petróleo en los setenta condujeron a los pequeños productores agrícolas de cacao y aceites comestibles a una catastrófica pérdida de cuota de mercado y a un masivo incremento de las importaciones de alimentos. La economía nigeriana ganó divisas inesperadas, pero millones de pequeños agricultores sufrieron (Andrae y Beckman, 1985).

Con frecuencia existe una estrecha correlación entre la explotación de recursos minerales y la explotación del erario público. La riqueza generada por la explotación mineral y los recursos con que cuentan las ETN dedicadas a la extracción son, con frecuencia, enormes en relación a la riqueza nacional. La facilidad con que estos ingresos pueden ser manipulados por funcionarios faltos de escrúpulos hace que la corrupción sea especialmente frecuente. En Indonesia, los ingresos por las concesiones mineras fueron salvajemente saqueados por el régimen del presidente Suharto. En los países con regulación y sistemas de control financiero débiles, los grandes flujos de ingresos pueden crear problemas de gobernabilidad. En 1998, el Gobierno de Angola fue premiado con 870 millones de dólares en forma de «pagos extra sin garantía» por las concesiones petroleras en las plataformas controladas por BP-Amoco, Exxon-Mobil y Elf. Aunque que los pagos extra sin garantía no son técnicamente ilegales, este tipo de pagos excepcionales muchas veces evade los controles del Ministerio de Finanzas y el Banco Central y con frecuencia permanecen fuera de balance. De acuerdo con el Ministro de Asuntos Exteriores de Angola, estos fondos fueron destinados a los «esfuerzos de la guerra» (Human Rights Watch, 2000).

Los esfuerzos internacionales para mejorar el uso de los ingresos generados por la explotación de recursos minerales con frecuencia fallan. En el caso de Angola, la presión del FMI y de las ONG para que se auditara la contabilidad petrolera del país en un momento en que se preparaba un préstamo concesional, se volvió irrelevante en el momento en que un banco privado de los Estados Unidos concedió un préstamo de 455 millones de dólares. Este caso ilustra la forma en que los intereses privados pueden trastornar los intereses públicos (Seymour, 2001).

### **Los conflictos, las amenazas medioambientales y los derechos de las comunidades indígenas**

En gran parte del mundo en desarrollo, la extracción de los recursos está íntimamente vinculada con los conflictos, los daños medioambientales y la violación de los derechos de las poblaciones locales. Grandes cantidades de IED se dirigen a la explotación de recursos minerales en países afectados por conflictos étnicos o tensiones regionales. Amargas luchas por

el control de los ingresos han sido el centro de los conflictos más prolongados, desde Angola y Liberia hasta Colombia. Al mismo tiempo, la extracción de minerales con frecuencia tiene lugar en las tierras de los indígenas. Estas comunidades no pueden imponer el cumplimiento de sus reclamaciones ni el respeto de sus derechos, y a menudo son violentamente desplazadas de sus tierras.

Los ingresos derivados de la extracción de recursos minerales muchas veces financian guerras civiles. En Angola el Gobierno financia el gasto militar con los ingresos del petróleo, mientras que la fuerza de oposición UNITA paga su armamento a través de la venta de diamantes. El petróleo representa el 90 por ciento de los ingresos del gobierno, pero la enorme riqueza generada por la extracción de minerales está siendo utilizada para destruir en lugar de desarrollar el país. A finales de los noventa, los gastos de defensa representaban más del 40 por ciento de los ingresos totales y los servicios de salud y educación en su conjunto representaban sólo el 7 por ciento (Oxfam, 2001e). En Sudán los ingresos del petróleo, que ascienden a unos 365 millones de dólares por año, se utilizan para prolongar una sanguinaria guerra civil. El gobierno está acusado del desplazamiento forzoso de las poblaciones locales para abrirles camino a las empresas que tienen las concesiones petroleras, como Talismán (Canadá) y Petronas (Malasia) (Christian Aid, 2001). Entretanto, la infraestructura creada por las empresas petrolíferas puede ser utilizada por el gobierno para propósitos militares.

Incluso con la mejor de las intenciones, muchas veces es difícil para las empresas aislar la exploración petrolera de los conflictos civiles. Cuando BP Amoco invirtió fuertemente en la exploración petrolera en la región de Casanare, en Colombia, estaba operando en una zona caracterizada por la violencia política y por importantes abusos de los derechos humanos. Los acuerdos sobre seguridad de la empresa, diseñados para proteger sus propias instalaciones y a su personal, condujeron a un incremento de la presencia de fuerzas de seguridad privadas y del estado (Inter-Agency Group, 1999). El descubrimiento y la explotación del petróleo en ese departamento estuvo acompañado de un incremento de la violencia y de los abusos de los derechos humanos, y tanto las fuerzas de la guerrilla como las organizaciones paramilitares aumentaron sus operaciones.

Los depósitos minerales están ubicados a menudo en áreas con un equilibrio ecológico frágil y en tierras de grupos marginados. Estos grupos son, con frecuencia, los últimos en beneficiarse de las ganancias en divisas generadas a través del comercio de minerales, y los primeros en sufrir las consecuencias de la aplicación de métodos de producción ambientalmente perjudiciales. Cuando los grandes depósitos minerales están ubicados en tierras de las comunidades indígenas y de otros grupos que carecen de poder político, las exigencias comerciales pueden provocar un daño severo al medio ambiente y un abuso de los derechos humanos.

En Indonesia, OXFAM ha estado trabajando en las áreas del este de Kalimantan, donde los medios de vida de los piscicultores de langostinos han sido destruidos a causa de los desperdicios de petróleo arrojados por las instalaciones marítimas de gas y petróleo de la empresa Unocal. En otras partes del mismo país, la minería de cobre ha causado estragos medioambientales, beneficiándose grandes ETN de las estructuras políticas locales que actúan contra los intereses de las comunidades vulnerables. Los medios de vida de la gente que vive en los cauces fluviales cercanos a minas, río abajo, han sido destruidos por políticas insensatas sobre eliminación de residuos que han causado encenagamiento e inundaciones (cuadro 7.2). Algunas formas de explotación de minerales conllevan grandes amenazas para la salud pública. En Ghana, los colaboradores de OXFAM han registrado niveles peligrosamente altos de mercurio y otras sustancias tóxicas en el agua de las áreas mineras del oro. La debilidad de las autoridades nacionales reguladoras y una obsesión por elevar al máximo los ingresos en divisas pueden prevalecer sobre la necesidad de proteger la salud pública.

Muchas veces los gobiernos han pretendido trasladar a las comunidades locales con el fin de facilitar la extracción de minerales y el incremento de ingresos para los presupuestos. Esto sigue siendo una gran amenaza. Por ejemplo, en Ecuador, Perú y Bolivia los depósitos mine-

Cuadro 7.2

### Extracción de cobre y destrucción en Indonesia

*«Nuestro medio ambiente ha sido arruinado y nuestros bosques y ríos contaminados por los desperdicios. Los bosques de sagú, que fueron nuestro alimento básico, se han secado, y se nos ha hecho muy difícil encontrar comida»*

Estas son las palabras de Tom Beanal, un portavoz de las comunidades de Papua Nueva Guinea afectadas por las operaciones de la mina de cobre Freeport en las montañas de Papua Este, en Indonesia. La mina, gestionada por una ETN con sede en los Estados Unidos, está ubicada en uno de los depósitos de mineral de cobre más grandes que se conocen. Desde que se inició la producción en 1991, se ha expandido cada vez más y ahora produce más de 200.000 toneladas al día.

Las grandes cantidades de desperdicios generados por la mina —que exceden las 100.000 toneladas por día— son vertidas al río. Río abajo, los efectos sociales y medioambientales han sido desastrosos. Los enormes depósitos de mena han elevado el nivel de las aguas, haciendo que el río rebase sus bancos e inunde los bosques de las tierras bajas ocupadas por los Kamoro. Zonas enteras de bosque y vegetación han sido destruidas. La malaria —de la que sólo se tenía noticias antes a través de pequeños brotes— ha alcanzado proporciones de epidemia.

En un intento desesperado para proteger sus medios de vida, las comunidades locales han protestado contra las actividades de la mina de cobre, exigiendo que se les compense por las pérdidas y que se desarrollen métodos menos destructivos para la eliminación de los residuos. Sus acciones han tropezado con una respuesta brutal. En 1995, la Comisión Nacional para los Derechos Humanos informó que 37 personas habían sido asesinadas y que docenas de ellas habían sido torturadas por las fuerzas de seguridad.

La empresa minera Freeport ha condenado la conducta de las fuerzas de seguridad.

Fuente: Atkinson, 2001a

rales aún no explotados y los territorios tradicionales de los indígenas comparten importantes áreas. En Ecuador el Banco Mundial está concediendo préstamos para abrir franjas adicionales de la selva del Amazonas destinadas a la explotación por empresas extranjeras, así como la construcción de un nuevo oleoducto que se espera duplique el volumen de producción. Mientras que las ETN mantienen muchas veces una cuidadosa distancia con los vergonzosos abusos de los derechos humanos, con frecuencia apoyan de manera tácita y estimulan tales violaciones.

#### El África subsahariana

De todas las regiones en desarrollo, África subsahariana es la más castigada a causa de la abundancia de recursos minerales. Se ha calculado que el continente africano contiene alrededor de una tercera parte de las reservas mundiales totales de minerales. Es un gran productor de petróleo, gas, diamantes y uranio. Más de tres cuartas partes de la IED realizada en la región están dirigidas a la extracción de estos recursos.

En gran parte de la región, la extracción de minerales está íntimamente ligada a la financiación de guerras civiles, corrupción y mala administración económica. Excepto en unos pocos países como Botsuana y Sudáfrica, la enorme riqueza generada por la actividad exportadora ha arrojado mínimos beneficios para el desarrollo humano. En algunos casos ha conllevado incluso intensos sufrimientos, como en Angola y Sudán. En Angola, la UNITA produjo diamantes valorados en 3.700 millones de dólares entre 1992 y 1998. Estos ingresos financiaron las ofensivas de la UNITA que llevaron al fracaso dos procesos de paz, en 1992 y en 1998 (Seymour, 2001). Pero no sólo la extracción de recursos a través de la IED puede exacerbar las fuentes subyacentes de conflicto. Las importaciones de madera por parte de empresas francesas desde Liberia le han suministrado a Charles Taylor, presidente del país, un fondo

extrapresupuestario de alrededor de 100 millones de dólares al año (Global Witness, 2001). Las investigaciones de un equipo de la ONU en 2000 descubrieron que estos fondos se estaban utilizando para financiar a los grupos rebeldes en Sierra Leona.

Los paneles de expertos de la ONU han publicado informes detallados sobre las guerras económicas, denunciando y dejando en evidencia a algunas de las empresas involucradas. En el caso de los diamantes, se ha desarrollado un plan de certificación por parte de los gobiernos y la industria, con el fin de identificar y aislar los productos comercializados por los grupos rebeldes o por gobiernos involucrados en conflictos. Este sistema ha conseguido, en parte, romper los vínculos entre el comercio de diamantes y los ingresos que alimentan los conflictos armados. Sin embargo, en el caso de la mayoría de los minerales, la complejidad de las redes de abastecimiento, sumada a los grandes ingresos disponibles y a una falta de voluntad política por parte de las empresas y los países importadores, hacen muy difícil un control efectivo (Seymour, 2001).

En la República Democrática del Congo (RDC) se han hecho las fuerzas destructivas desatadas en estados débiles por una abundante riqueza mineral. Desde los días en que el rey Leopoldo de Bélgica consideraba al país como su arca del tesoro y saqueaba su marfil, su caucho y sus metales preciosos, el Congo ha sido víctima de prácticas comerciales sin escrúpulos y de una mala gobernabilidad. La guerra, que aún no ha terminado, ya ha costado 2,5 millones de vidas. Esta guerra está causada, en parte, por la lucha por el control y explotación de los recursos naturales. En lugar de generar ingresos para la reconstrucción de la infraestructura social y económica del país, las industrias son están siendo saqueadas por individuos y países vecinos (Oxfam, 2002).

La geografía política del conflicto de la RDC refleja la geografía de los depósitos minerales. Las tropas de Ruanda están concentradas en áreas como Kisangani, que es rica en diamantes, y en Katanga, el centro de las reservas de coltan (columbita-tantalita) y cobre del país. Desde su intervención en la RDC, Ruanda ha incrementado sus exportaciones de coltan, cuya demanda ha crecido de 83 a 1.440 toneladas gracias al crecimiento de la industria global de microelectrónica. Resulta increíble que un crecimiento de esta magnitud se haya alcanzado sobre la base de la producción nacional. Las fuerzas del ejército ugandés han sido desplegadas mucho más allá de las áreas fronterizas, en regiones como Kivu norte y Ruwenzori, con grandes depósitos minerales y de madera. Las exportaciones de oro desde Uganda han crecido a un ritmo asombroso desde que sus fuerzas armadas iniciaron las operaciones en la RDC, en concordancia con una transferencia de oro desde Ituri y otras áreas ricas en oro que ahora controlan las tropas ugandesas. Uganda también ha emergido como un exportador de diamantes. Las empresas con la participación del Gobierno de la RDC y de terceras partes involucradas en el conflicto se han unido al saqueo. A una empresa de Zimbabue, cuya junta incluye a funcionarios de alto rango del partido gobernante ZANU-PF, se le ha otorgado la mayor concesión maderera del mundo: un área de 33 millones de hectáreas, con una extensión equivalente a diez veces la de Suiza. La concesión supone la asociación con una empresa de la RDC llamada Combiex, cuyo accionista mayoritario era el antiguo presidente Laurent Kabila.

El Panel de Expertos de la ONU, creado por el Secretario General para investigar las causas subyacentes del conflicto, ha detectado vínculos directos con intereses externos. Ha acusado a los Gobiernos de Ruanda y Uganda de dar su consentimiento tácito –y en algunos casos explícito– a la transferencia de riquezas minerales. Después de intervenciones que fueron justificadas en base a que el conflicto en la RDC representaba amenazas para la seguridad, los despliegues de tropas en las áreas minerales que no tienen importancia para la seguridad están intensificando de manera activa los conflictos y aumentando la pobreza (Oxfam, 2002). El sistema comercial internacional también está estimulando el saqueo de los países vecinos. Los altos niveles de la demanda extranjera de minerales crean oportunidades de ingresos y ganancias en divisas, lo que demuestra cómo los mercados globales pueden agravar los efectos del conflicto y debilitar la gobernabilidad (cuadro 7.3).

Cuadro 7.3

### La guerra de coltan – el precio del teléfono móvil

El coltan (columbita-tantalita) ha sido llamado el «polvo mágico» de la industria de la microelectrónica. Es el que hace funcionar los teléfonos móviles. Altamente resistente al calor, es utilizado como revestimiento de los componentes electrónicos en los teléfonos móviles, las «play stations», así como en la construcción de aviones militares. La mena es casi tan pesada como el oro y no mucho más barata. En su momento de mayor demanda, en diciembre de 2000, el coltan valía unos 760 dólares por kilo en los mercados mundiales.

Para países como Australia y Canadá, el coltan genera grandes cantidades de riqueza y prosperidad. En teoría, podría suceder lo mismo en la República Democrática del Congo (RDC), que según los cálculos posee hasta el 5 por ciento de las reservas mundiales. Pero en el este de la RDC, el coltan es el centro de un conflicto brutal que ha costado miles de vidas y ha desencadenado hambre, enfermedades y desplazamientos masivos. El ejército ruandés controla gran parte de la minería de coltan y transporta la mena a Kigali. Los analistas calculan que a través de esta ruta se han obtenido unos 250 millones de dólares (más que las exportaciones declaradas por Ruanda). Uganda también está involucrada en el saqueo de coltan y existen casos documentados de masacres de civiles causadas por los esfuerzos militares para salvaguardar las áreas mineras.

Los ingresos derivados del coltan son la causa del terrible sufrimiento provocado por una guerra civil que ha costado la vida a miles de personas y ha dejado un millón de desplazados. En palabras de un Panel de Expertos de la ONU que ha criticado el comercio de coltan: «el único perdedor en esta empresa es el pueblo congoleño». No se sabe qué camino toma el coltan después de haber sido saqueado en el este de la RDC. Sin embargo, parece que acaba en los teléfonos móviles, los ordenadores y otros artículos electrónicos. Un informe sugiere que casi un 8 por ciento del coltan utilizado en los Estados Unidos puede originarse en la República Democrática del Congo.

Fuentes: Essick, 2001; McGreal, 2001; Oxfam, 2002

## Las ETN y los derechos sobre el empleo

Los salarios y las normas sobre empleo tienen una importancia decisiva para la distribución de los beneficios del comercio internacional. Como hemos visto en el capítulo 3, los bajos salarios y las escasas normas sobre empleo explican por qué la expansión del comercio no ha generado los beneficios para el desarrollo humano esperados en muchos países. Las ETN están implicadas en ambos problemas.<sup>2</sup>

### Las ETN y la cadena de abastecimiento

Los líderes del movimiento por una responsabilidad social de las empresas insisten mucho en la necesidad de unas buenas prácticas de empleo. En palabras del Presidente de BP (British Petroleum):

*«Una empresa que abusa de su mano de obra... está haciendo caso omiso del pensamiento civilizado en todo el mundo. Una empresa así está actuando irresponsablemente en un área sobre la cual ejerce una influencia directa. Y en un mundo de creciente transparencia y de comunicaciones globales, una empresa así es insensata» (Sutherland, 1997)*

Esta declaración plantea dos cuestiones complejas sobre la responsabilidad corporativa. En primer lugar, ¿por quiénes está constituida la plantilla de una ETN? Y, en segundo lugar, ¿qué puede considerarse un abuso?

Una respuesta obvia a la primera pregunta podría ser: «los miembros de la plantilla de la ETN en cuestión». Y sería una respuesta correcta, en parte. Con el crecimiento de la producción internacional y los flujos de inversión, el empleo directo de las ETN se está incrementando en los países en desarrollo, aunque aún representa sólo una pequeña minoría del total del empleo. Es muy difícil calcularlo de manera precisa, pero un cálculo ampliamente utilizado sitúa la cifra entre 17 y 26 millones de personas (UNCTAD, 1999c). Hay grandes variaciones. Por ejemplo, las ETN representan menos del 1 por ciento del empleo en la India, pero un 10-15 por ciento en Vietnam, México y Brasil, y más de un 40 por ciento en Malasia y Singapur.

La respuesta anterior es correcta sólo en parte ya que la mayoría del empleo generado por las ETN forma parte de las redes globales de producción, que con frecuencia operan a través de grandes y complejas cadenas de abastecimiento. La empresa de productos deportivos Nike emplea oficialmente a cerca de 20.000 personas en el mundo, pero se calcula que hay aproximadamente 500.000 personas empleadas en la producción de sus artículos. Empresas de microelectrónica como IBM y Motorola gestionan plantas de muchos países, pero estas plantas están conectadas con otras empresas a través de acuerdos de subcontratación. Los minoristas de ropa, como Gap, constituyen el final de complicadas cadenas de abastecimiento, que se extienden a menudo más allá de las fábricas de los subcontratistas hasta los hogares de mujeres que realizan en casa el trabajo de bordado y costura.

No todas las empresas que forman parte de la cadena de abastecimiento son ETN con sede en los países del Norte. Las empresas de Taiwán producen ropa para los minoristas europeos en Bangladesh y Honduras, así como teclados para ordenadores en México. Las empresas con sede en Hong Kong emplean aproximadamente a tres millones de trabajadores en China. Estos trabajadores están produciendo desde muñecos de plástico para Walt Disney hasta circuitos impresos de ordenadores de Hewlett Packard. En el sector alimentario, muchos supermercados, están vinculados por separado a miles de productores en Europa y América del Norte. Sainsbury's, una cadena de supermercados del Reino Unido, es un caso típico. Cuenta con unos 2.000 proveedores que proporcionan productos con la «marca propia» de la empresa, pero estos abastecedores están vinculados a su vez con millones de granjas en todo el mundo a través de sus propias redes de abastecimiento (ETI, 2001). ¿Debería Sainsbury's asumir la responsabilidad de lo que ocurre en el ámbito de la producción o por los trabajadores que extraen el estaño que se utiliza en las fábricas que le abastecen?

No hay una respuesta sencilla a esta pregunta, pero queda claro que la dimensión de las ETN y el control que ejercen sobre los mercados globales les conceden una enorme capacidad para influir sobre las condiciones de empleo. Esa influencia supone una responsabilidad que va más allá de las puertas de sus propias fábricas, aunque en última instancia la responsabilidad por las condiciones de empleo no reside no en los consejos de dirección, sino en los gobiernos.

La segunda pregunta –¿qué puede considerarse un abuso?– no es más sencilla que la primera. Los ejecutivos empresariales en seguida sostienen que sus empresas suelen ofrecer mejores salarios y condiciones que sus rivales nacionales, lo que es cierto, generalmente. También mencionan los códigos de conducta ejemplares que consagran los principios establecidos en las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, las ETN son las fuerzas motrices en la creación de una economía global cada vez más competitiva. Como los países en desarrollo están compitiendo unos con otros para atraer la inversión extranjera, muchos han relajado sus sistemas de protección del salario mínimo. Las malas condiciones de empleo, los escasos derechos de sindicación y la ausencia de disposiciones sobre seguridad social van asociados con frecuencia a salarios bajos, lo que ayuda a mantener una mano de obra barata y a aumentar la vulnerabilidad. Este tipo de trabajo ha empleado en especial a las mujeres.

Aunque que es posible que las ETN no sean responsables en un sentido legal de la creación de estas condiciones, actúan como vínculo entre los consumidores del Norte y las plantillas altamente vulnerables. Por otra parte, son directamente responsables de generar algunas de las presiones que reducen los salarios y debilitan los derechos de empleo. Abastecedores,

agentes y titulares de permisos de licencia se involucran con frecuencia en una competencia feroz para conseguir sus contratos y ofrecen precios de licitación que reflejan un enfoque nada escrupuloso sobre las condiciones de empleo, los salarios mínimos y las condiciones laborales. A muchos propietarios de fábricas se les coloca en una posición de tensión. En palabras del dueño de una gran fábrica de Bangladesh productora de ropa para grandes marcas:

*«Cada semana hay alguien que me dice que necesito más ventanas, más servicios de guardería, mejores acuerdos de pago por enfermedad, más descansos laborales, etc. Luego me dicen: ‘No olvides que estás compitiendo con China y que necesitas mantener tus precios bajos’. Éste es un mercado salvaje. No es esta fábrica la que establece los precios y los salarios, sino las empresas que compran nuestros productos. ¿Cómo se supone que me puedo permitir unas mejores condiciones laborales cuando casi estoy trabajando sin margen de beneficios?»*

El debate sobre el papel de las ETN ha cristalizado en torno a dos temas examinados a continuación: salarios y condiciones de empleo.

### **El gran debate sobre los salarios**

Gran parte del debate sobre las ETN y los niveles salariales en los países en desarrollo contiene un elemento de irrealidad. Los críticos señalan que los índices salariales son extremadamente bajos según los estándares de los países ricos y acusan a las compañías de incurrir en prácticas explotadoras (Featherstone y Henwood, 2001). Los ejecutivos empresariales y sus defensores responden con la afirmación de que los bajos salarios son un producto de la baja productividad, una educación inadecuada y una débil infraestructura e insisten igualmente en que las ETN pagan más que las empresas locales (Economist, 2001a). Los críticos exigen un salario de vida en lugar de un salario de pobreza. Los ejecutivos y los economistas de renombre internacional avivan el conflicto con severas lecciones sobre lo que ellos describen como «realidades del mercado» (Srinivasan, 2001; Bhagwati, 2000). Pero ninguno aborda los verdaderos temas que están en juego.

**Los bajos salarios son una causa importante de la pobreza en los países en desarrollo. Otro factor que contribuye a la pobreza es que el crecimiento de las exportaciones no ha elevado los salarios de las gentes no cualificadas, especialmente de las mujeres. Los salarios en los sectores exportadores donde existe una fuerte IED son bajos no sólo en comparación con aquellos que reciben los trabajadores de los países ricos: son bajos en términos absolutos.**

Las trabajadoras de la industria de confecciones de Bangladesh ganan entre 1,5 y 2 dólares al día en las zonas francas. El salario más bajo de este intervalo está ligeramente por debajo del umbral de pobreza nacional; el más alto está ligeramente por encima. Esto permite explicar una de las anomalías de la experiencia de Bangladesh durante la pasada década: la coincidencia de un alto crecimiento con una persistente pobreza. Debido al crecimiento de las exportaciones, la renta media ha crecido alrededor de un 2 por ciento al año durante los noventa, pero los niveles de pobreza han descendido sólo de manera marginal.

En muchos casos, los salarios que cobran los trabajadores en las industrias para la exportación están muy cerca de los niveles del umbral de pobreza. Las mujeres que trabajan 12 horas al día en El Salvador ganan menos de 5 dólares al día o 60 centavos de dólar por hora; menos de un tercio de los costes de subsistencia calculados para una familia de cuatro miembros (cuadro 7.4). En Honduras, el salario mínimo es de menos de 50 centavos de dólar por hora. Esta cifra es no sólo baja según los estándares internacionales. En 1998, un análisis llevado a cabo por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos concluyó –en un eufemismo magistral– que: «se considera que el salario mínimo en Honduras es insuficiente para proporcionar una vida decente». (Pitts 2001)

Investigadores en México han llegado a conclusiones similares. Los niveles salariales para los 1,2 millones de trabajadores empleados en las fábricas de las ZPE son extremadamente bajos. El salario mínimo nacional es de unos 4 dólares diarios –que es lo que ganan muchos

Cuadro 7.4

### Los salarios en El Salvador: la historia de Hermosa

Hermosa es una madre soltera con tres hijos que trabaja en una fábrica de ropa en El Salvador, haciendo camisetas deportivas y pantalones cortos para Adidas, Puma y Nike. A principios de 2000, fue entrevistada sobre sus ingresos y sus gastos diarios. Son los siguientes (convertidos a dólares al día):

Viaje de ida y vuelta en autobús al trabajo	1,14 dólares
Desayuno y comida	2,28 dólares
Cena para ella y los niños	1,95 dólares
Alquiler de una casa compartida	1,68 dólares
Gastos caseros de gas y electricidad	0,63 dólares
Total	7,68 dólares

Además, ella paga los gastos escolares de los tres niños, que ascienden a 5,57 dólares por semana y en algunas ocasiones hay gastos adicionales, como zapatos para los niños (entre 11 y 17 dólares el par) y gastos médicos (una visita a la clínica pública cuesta 3,43 dólares).

Para sobrevivir, Hermosa tiene que trabajar todo el tiempo posible, lo que significa habitualmente un turno de 12 horas diarias. Su salario base en la fábrica es el mínimo oficial, es decir, 42 colones por una jornada de ocho horas al día (equivalente a unos 4,80 dólares al día o 60 centavos de dólar a la hora). Esto le supone unos ingresos de 7,20 dólares por su jornada de 12 horas diarias, dado que las horas extraordinarias se pagan sin incentivos. Esa cantidad apenas alcanza a cubrir sus necesidades básicas y mucho menos los extras.

Su día empieza hacia las 4.30 de la mañana, cuando recoge agua y prepara a los niños para ir a la escuela. Muchas veces no regresa a casa hasta las 20.15, ya de noche, después de haber terminado su jornada de 12 horas. Cuando se le preguntó si su familia tenía algunos ahorros, ella contestó: «No, pero sí tenemos deudas. Algunas veces no podemos pagar ni el alquiler».

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) de El Salvador estima que el salario necesario para que un trabajador que tiene que mantener a una familia de cuatro miembros pueda vivir razonablemente, debe estar alrededor de 5.000 colones (570 dólares) al mes o 165 colones (18,81 dólares) diarios. Esto incluye los costes de alimentación, vivienda, servicios médicos, ropa, educación y transporte, pero no incluye ningún gasto discrecional en otras actividades como ocio.

Fuente: Ministerio de Trabajo: «Informe sobre el Control en las Áreas Maquila y Protegida». USAID; SETEFE; Ministerio de Trabajo, julio de 2000, [www.nlcnet.org/elsalvador](http://www.nlcnet.org/elsalvador)

de estos trabajadores– y se considera insuficiente para las necesidades domésticas de una familia. Ésta es la conclusión de un informe preparado por una agencia colaboradora de OXFAM, la Coalición por la Justicia en las Maquiladoras:

En todas las comunidades, los trabajadores de las maquiladoras sólo pueden permitirse vivir en casas provisionales sin agua ni electricidad. Incluso se considera un lujo hablar de dietas nutricionales. La gente trabaja mucho tiempo, muchas horas productivas para las empresas más grandes del mundo, y aún así no pueden cubrir las necesidades más básicas de sus familias... Las empresas con sede en el exterior que se benefician del libre comercio tienen la obligación moral de pagar a sus trabajadores un salario sostenible.

Sin duda, las diferencias en la productividad ejercen una influencia sobre los salarios relativos, aunque la brecha en los salarios entre México y los Estados Unidos es mucho mayor que la brecha en la productividad. También es cierto que los salarios en las zonas maquiladoras de México o de Honduras y en las ZPE de Bangladesh cobran salarios superiores que la mano de obra agraria. La pobreza rural ayuda a crear un abastecimiento constante de mano

de obra, incluso con salarios de miseria. Pero la cuestión importante es si las ETN podrían o no hacer más para favorecer unos niveles salariales más altos. Muchos responden negativamente. El argumento habitual es que los bajos salarios forman parte de la ventaja comparativa de un país y que los incrementos salariales traerían como consecuencia una huida de las inversiones y una pérdida de empleos. Esta teoría fue expuesta por el portavoz de Nike durante 2001. Cuando se le preguntó si la empresa podría permitirse pagar unos salarios más altos en Asia, respondió: «*Si usted incrementa exponencialmente los costes de la mano de obra, ello tiene un impacto sobre los costes de producción, lo que a su vez significa que los costes unitarios pueden incrementarse, lo que a su vez reduce la cantidad de artículos vendidos*» (citado por Atkinson, 2001). Esto lo dice una empresa que paga 2 dólares en salarios por un par de zapatillas deportivas que se venden en la tienda a unos 67 dólares. La duplicación de los salarios supondría un incremento del 3 por ciento en los precios al consumidor.

Los contrastes entre la riqueza empresarial y los salarios con niveles cercanos al umbral de pobreza que se les pagan a los trabajadores en los países en desarrollo son sorprendentes. En Bangladesh y Camboya, las trabajadoras ganan menos de 40 dólares al mes cosiendo la ropa para Gap y otras empresas. En Camboya están pidiendo modestos incrementos salariales, de 1 a 2 dólares al día, para satisfacer las necesidades básicas de sus familias. Los ejecutivos argumentan rápidamente que la consecuencia del aumento del coste significaría una pérdida de empleos. Pero para una empresa como Gap, cuyo Presidente Millard Drexler ganó en 2000 más de 39 millones de dólares, estos argumentos carecen de verosimilitud. Si el salario del señor Drexler se distribuyera entre las trabajadoras de la confección en Bangladesh, esto se traduciría en un incremento para cada una de ellas de alrededor de 4 dólares al día, una subida del 300 por ciento del salario diario (Global Exchange, 2001b).

Hay otros factores tan importantes como la productividad que ayudan a explicar los niveles salariales en los países en desarrollo. La discriminación de las mujeres, las restricciones de los derechos de sindicación y una erosión general de los seguros basados en el empleo han hecho bajar los costes de la mano de obra. Muchos gobiernos han creado ZPE que ofrecen regímenes de mano de obra más «flexibles» que el resto de la economía, incluyendo restricciones sobre los derechos de negociación colectiva. En algunos casos, los horarios laborales y las disposiciones sobre salarios mínimos no se aplican o son ignorados con facilidad. Cuando las trabajadoras entran en las zonas procesadoras para la exportación de Bangladesh, abandonan sus derechos laborales en la puerta. Está prohibida la afiliación sindical, no existen disposiciones sobre salarios mínimos ni mecanismos de reclamación del derecho al bienestar social (cuadro 7.5). Es posible que las ETN no sean las que crean estas condiciones, pero estimulan muchas veces a los gobiernos a crearlas y se benefician de los bajos costes de la mano de obra que les proporcionan. Además, cuando las ETN operan o se abastecen en las ZPE manifiestan su voluntad de ignorar los salarios establecidos y las normas sobre empleo, e inevitablemente ejercen una presión bajista sobre los salarios.

¿Y qué hay del argumento de que las ETN pagan más que las empresas locales? Los datos sobre esta situación son contradictorios. Una investigación ampliamente citada ha alegado que los salarios que pagan las filiales de las ETN norteamericanas duplican los salarios industriales locales (Graham, 2001). De manera similar, investigadores de Indonesia han constatado que las plantas extranjeras estaban pagando salarios un 60 por ciento más altos que las plantas privadas nacionales (Lipsey y Sjöholm, 2001). Dejando a un lado el hecho de que las ETN están en mejores condiciones para pagar salarios más altos, otros factores resultan importantes para estas diferencias. En general, las filiales extranjeras en los países en desarrollo se concentran en áreas de un nivel tecnológico más alto y disponen de plantillas laborales con una mayor cualificación. Hay pocas pruebas de que paguen salarios más altos en áreas de producción comparables, particularmente en los sectores intensivos en mano de obra. En el caso de Indonesia, la inversión extranjera se concentra en sectores (como los metales básicos), con unos niveles más altos de resultados y productividad que la inversión nacional (que a su vez se concentra en áreas como los alimentos, los textiles y el cuero).

Cuadro 7.5

### «Sólo los inversores tienen derechos»: las mujeres trabajadoras en Bangladesh

Bangladesh es uno de los países más pobres del mundo. Según muchos economistas, es también una de las historias más extraordinarias del éxito de la globalización. El país tiene una de las industrias de confección de más rápido crecimiento del mundo. Los flujos de inversión extranjera han ayudado a generar un boom exportador, generando con ello crecimiento económico y empleo. Los beneficios en términos de creación de riqueza son innegables. Las implicaciones para las trabajadoras resultan más ambivalentes.

Hay más de un millón de mujeres trabajando en las fábricas de confecciones de las ZPE, produciendo artículos para empresas como Wal-Mart, Marks and Spencer, Adidas y Gap. Las operarias ganan entre 1 y 1,5 dólar por una jornada laboral de 14 horas —un salario muy bajo, pero más de lo que pueden ganar en otras actividades, como la construcción. La mayor parte de estas mujeres ha emigrado hacia Dacca —que es el centro de la industria de la confección— desde áreas rurales de las regiones de Comilla, Faridpur y Barrizal, donde existen muy pocas oportunidades de empleo no agrícola. La mayoría de ellas ha tenido pocas oportunidades de recibir una educación: el promedio para las mujeres que trabajan en las fábricas de confecciones es que sólo han ido a la escuela unos cuatro años y la cuarta parte de ellas no ha ido nunca.

Las trabajadoras que entran en una fábrica en las zonas procesadoras para la exportación, abandonan sus derechos laborales en la puerta. Bangladesh ha consagrado —tanto en su constitución como a través de leyes nacionales— los derechos laborales fundamentales. Pero la ley que estableció las ZPE anuló estos derechos. Está prohibido pertenecer a un sindicato. En caso de quejas, los trabajadores deben acudir a un Administrador de Relaciones Industriales designado por la junta de administración de la ZPE en cuestión. El cumplimiento por parte de los empleadores de la ley sobre salarios mínimos es voluntario y además, ampliamente ignorado. El gobierno de Bangladesh ha exigido a los dueños de las fábricas que están en las ZPE el cumplimiento de otras obligaciones legales. Por ejemplo, el Inspector Jefe de las Fábricas no está autorizado a llevar a cabo chequeos sanitarios o medioambientales, ni tampoco inspecciones de seguridad.

Más allá de las ZPE, existe una amplia variedad de estándares que alcanzar en la industria textil y de confección. Algunas fábricas, especialmente aquellas vinculadas a grandes cadenas minoristas de los países industrializados, alcanzan altos estándares. Otras, incluyendo algunos de sus abastecedores, no los alcanzan. En teoría, la legislación nacional cumple con algunos de los más altos estándares internacionales. En la práctica, el cumplimiento es irregular, porque sólo hay 54 inspectores de fábrica para todo el país. Un nivel insuficiente de disposiciones sobre la salud y la seguridad de los trabajadores ha tenido fatales consecuencias. En noviembre de 2000, murieron 47 trabajadores y varios centenares sufrieron daños cuando un fuego se extendió por toda la fábrica de Knitwear and Garments en Chowdhury. Los trabajadores no pudieron escapar, porque no había suficientes salidas de incendios y las puertas estaban cerradas durante las horas laborables. La mayor parte de los que murieron eran mujeres menores de 25 años y ocho de los muertos eran niños.

Los derechos a los programas de asistencia social son generalmente violados en el sector de la confección. Las mujeres entrevistadas por OXFAM se quejaron de que les obligaban a hacer horas extraordinarias, de una conducta abusiva por parte de los administradores, así como de despidos injustos. Muchas habían perdido los empleos después de quedar embarazadas, porque sus empleadores eluden asumir la responsabilidad de las compensaciones por maternidad. Una mujer de 23 años, Aziza, madre de dos niños, relató la historia que sigue a continuación:

*«Perdí mi primer empleo cuando el administrador descubrió que estaba embarazada. Ellos no tenían derecho a echarme del trabajo. Vine a Dhaka con mi hermana y ambas encontramos empleo en una empresa surcoreana. El trabajo es muy duro, pero el salario es bueno, mucho mejor que el que ganaría si trabajara como empleada doméstica o como peón en la construcción. Las condiciones de trabajo no son tan buenas. El supervisor grita a las mujeres e incluso algunas veces nos empuja. Y no tenemos seguridad. Hace dos años, yo estuve hospitalizada diez días y sin trabajar durante tres meses. La empresa me prometió un subsidio por enfermedad, pero nunca me lo*

*pagaron. Ahora tengo deudas por lo que tuve que gastar en salud. Me dejaron volver al trabajo, pero me despidieron un mes después, cuando el administrador descubrió que estaba embarazada. No cobré seguro de desempleo. Ahora tengo un empleo. Pero no me siento segura.»*

Una de las contrapartes de OXFAM en Bangladesh, Karmojibi Nairi, está trabajando con mujeres empleadas en la confección y ofrece cursos de capacitación en derecho laboral y sobre disposiciones sanitarias y de seguridad. Este grupo está intentando ofrecer a las mujeres los conocimientos y la confianza necesarios para mejorar su situación laboral. Según declara el Director de Karmojibi Nairi: *«Hay que entender que muchas de las mujeres que trabajan en esta industria son muy vulnerables. Tienen un bajo nivel de educación, con frecuencia están solas y, además, existen fuertes barreras culturales contra las mujeres que se defienden por sí mismas. A las juntas de administración de las ZPE, así como a sus empresas les resulta fácil explotar a estas mujeres, sobre todo porque cuentan con muy pocos derechos legales.»*

### Condiciones laborales

Unas pobres condiciones de empleo, la falta de consideración hacia la salud y la seguridad de los trabajadores y unas disposiciones insuficientes sobre bienestar social hacen más vulnerables a los trabajadores empleados en el comercio exportador. Como hemos visto en el Capítulo 3, las trabajadoras están particularmente concentradas en sectores como la industria de la confección, la microelectrónica y la actividad agraria exportadora, donde las condiciones del mercado generan una intensa presión sobre las normas de empleo. En virtud de su posición dominante en las cadenas de abastecimiento, las ETN desempeñan un papel importante en la creación de estas condiciones.

En los países que carecen de una eficaz protección de los derechos laborales, la presión sobre los subcontratistas para que cumplan con las fechas de entrega establecidas puede traducirse en horas extraordinarias forzosas. En marzo de 2002, los investigadores de OXFAM entrevistaron en Indonesia a los trabajadores de las fábricas que producen zapatillas deportivas para Nike. Las mujeres informaron de que son presionadas por la administración para que trabajen 70 horas a la semana. La negativa a hacer horas extraordinarias podría tener como consecuencia su despido (Atkinson, 2001a). Una investigación en China ha revelado condiciones similares. Mientras que las leyes laborales chinas establecen una semana laboral máxima de 44 horas repartidas en seis días, los jornadas diarias de 10 – 12 horas resultan normales cuando las ordenes vienen desde muy arriba (HKCIC, 2001; Labour Rights in China, 1999). Las horas extraordinarias obligatorias pueden tener consecuencias muy perjudiciales, creando un nivel de estrés individual intolerable y dificultades para encontrar instalaciones seguras para el cuidado de los niños.

Los sindicatos que funcionan permiten que los empleados alcen sus voces. Muchos gobiernos han intentado silenciar estas voces para favorecer la reducción de los costes de la mano de obra. Se han desarrollado varios pretextos ideológicos para justificar este tipo de acciones. En 1982 el Gobierno de China eliminó el derecho de huelga de la Constitución, sobre la base de que el estado había «erradicado los problemas existentes entre el proletariado y los dueños de las empresas». El Gobierno de Malasia ha restringido los derechos de los sindicatos, alegando que esto facilitará «el desarrollo económico nacional». En otras partes, los derechos laborales están reconocidos por la ley, pero no se practican. Por ejemplo, la legislación de la República Dominicana reconoce el derecho de sindicación, pero sólo ocho de las 500 empresas que operan en las ZPE cuentan con acuerdos colectivos. Gran parte de la presión antisindical ejercida por las ETN es informal. En El Salvador, un informe del Ministerio de Trabajo concluía en julio de 2002: «existe una política anti-sindical en las *maquilas*. Cualquier intento de sindicación es reprimido... resulta muy común que los supervisores y los jefes de personal amenacen a los trabajadores con el despido si se afilian a un sindicato o intentan crear uno» (Pitts 2001). Aunque que las ETN alegan, con razón, que no han redactado ninguna legislación antisindical, pocas de ellas intentan enfrentarse a estos abusos. Y muchas se benefician de ellos.

Las leyes sobre salarios mínimos pueden ayudar a garantizar que los trabajadores reciban una parte razonable de los beneficios derivados del comercio y decidan lo que es fundamental para ellos. Al igual que en los países industrializados, la definición de lo que es esencial es debatible. Pero existen sólidas evidencias de que las disposiciones sobre el salario mínimo pueden ofrecer protección a los pobres sin afectar al empleo, siempre que su aplicación sea efectiva. Desgraciadamente, muchos gobiernos siguen viendo la protección del salario mínimo como una barrera frente a la inversión extranjera, un punto de vista fomentado por muchas ETN. Algunos países en desarrollo, como Malasia, se niegan a aplicar este tipo de leyes. Otros las aplican parcialmente. Las empresas subcontratadas por las ETN violan con frecuencia las disposiciones sobre salarios mínimos. Según una encuesta, sólo uno de cada cinco trabajadores de la industria textil de Bangladesh gana el salario mínimo establecido por la ley o una cantidad superior. Ese salario equivale a alrededor de 50 centavos de dólar al día (IFCTU, 2001). En China, las leyes laborales garantizan un salario mínimo. Sin embargo, cuando el Comité Cristiano de la Industria de Hong Kong realizó entrevistas con los trabajadores de doce fábricas de la provincia de Guangdong en 2000, descubrió que a las mujeres se les pagaba un salario mínimo por una semana laboral de 40 horas, pero con frecuencia trabajaban más de 50 horas a la semana (HK CIC, 2001).

Unos derechos laborales insuficientes y unos sindicatos prácticamente inexistentes van asociados muchas veces a peligrosas prácticas laborales. Los incendios y los accidentes industriales constituyen una característica permanente de las zonas económicas especiales de China. Menos publicidad se les ha dado a los riesgos para la salud que implica el trabajo en la industria de la microelectrónica. Las mujeres malayas que trabajan en la sección de chapado de las fábricas de artículos electrónicos sufren de problemas de salud, desde abortos espontáneos hasta dificultades respiratorias. Las lesiones, riesgos y daños a largo plazo sufridos por los trabajadores desprotegidos representan unos costes de mano de obra que no aparecen reflejados en los precios de exportación.

Pocas ETN contratan directamente a empleados que trabajen desde casa («teletrabajadores»), pero éstos figuran principalmente en la mano de obra subcontratada de algunos sectores. Los bajos salarios son un rasgo característico del «teletrabajo». A la plantilla –predominantemente femenina– con frecuencia se le paga por su trabajo a destajo, con niveles establecidos muy inferiores al salario mínimo (IFCTU, 1999). Una investigación sobre la industria de la confección ha descubierto salarios por trabajo a destajo que equivalen a menos de la mitad del salario mínimo. Muchas veces, las mujeres son forzadas a trabajar largas horas, con plazos de entrega demasiado ajustados (Yanz et al, 1999). La pobreza familiar y los bajos salarios hacen muchas veces que estos «teletrabajadores» pongan a trabajar a sus hijos. Es habitual que las chicas jóvenes dejen de ir a la escuela para ayudar a sus madres. Una encuesta sobre trabajadores caseros en el estado indio de Gujarat descubrió que las mujeres y los niños contratados por las fábricas textiles tenían que trabajar más de nueve horas al día (Jhabvala, 1992).

## La superación de los códigos de conducta

Como el comercio internacional fortalece los vínculos entre los productores de los países pobres y los consumidores de los países ricos, ha crecido el interés por impedir la violación inaceptable de los derechos laborales. Los consumidores están exigiendo algo más que precios bajos. Importantes campañas han mostrado que también les importa la responsabilidad social. Y muchos inversores institucionales han tomado nota de ese interés. Las ETN han respondido adoptando códigos de conducta voluntarios. Se supone que estos códigos van a establecer y a reforzar normas que reflejen unos valores internacionales más amplios. Los datos sugieren que los códigos voluntarios no pueden suplir el necesario reforzamiento de los derechos fundamentales por parte de los gobiernos.

El enfoque predominante en las ETN ha sido la adopción de pautas o directrices. Desde que Levi Strauss inició esta tendencia en 1991, los códigos de conducta se han generalizado. La mayoría de ellos establece normas en asuntos como la seguridad del trabajador, las disposiciones sobre seguridad social y el cumplimiento de las leyes nacionales en cuestiones como las horas extraordinarias. Muchas ETN tienen ahora departamentos enteros que se ocupan de la responsabilidad social y de la puesta en práctica de estos códigos. La auditoría social es ya una categoría habitual del informe empresarial. Algunos códigos han sido adoptados sobre una base industrial amplia. Por ejemplo, la Unión Textil Europea y la asociación de empleadores Eurotex han adoptado un código de conducta aplicable a todos sus miembros.

Cuando han sido rigurosos, los códigos de conducta han generado beneficios reales. Algunas empresas han trabajado por su cuenta para mejorar las condiciones laborales a lo largo de sus cadenas de abastecimiento, exigiendo el cumplimiento de los estándares mínimos. En la República Dominicana, el Grupo M, el mayor empleador de la zona franca, inició grandes mejoras en las normas laborales a mediados de los noventa para cumplir con los requisitos establecidos en el código de Levi Strauss. Hoy, la empresa ofrece un servicio de transporte subsidiado a sus trabajadores, servicios de guardería infantil, servicios médicos y dentales, clases de alfabetización y generosas prestaciones del seguro social. La empresa y su plantilla se han beneficiado mutuamente. La renovación del personal y el absentismo son bajos y la reputación de la empresa como empleador ha mejorado, permitiéndole obtener contratos con otras empresas como Liz Clairbone, Nike y Banana Republic, que han inspirado sus códigos en el modelo de Levi.

### **Códigos fuertes y auditorías débiles**

La experiencia con el diseño y puesta en práctica de los códigos de conducta ha sido desigual. Algunos establecen normas más exhaustivas que otros, pero la mayoría de ellos adolecen de una débil aplicación.

No existe consenso sobre qué derechos concretos deberían proteger los códigos de las empresas. La mayoría de ellas aplica normas sobre salud, seguridad y trabajo infantil, y cuenta con amplias disposiciones contractuales. Sin embargo, algunas no incluyen siquiera los estándares laborales básicos establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), un organismo que incluye a representantes de los intereses empresariales. Sara Lee Knit Products (SLKP), una ETN con sede en Estados Unidos, afirma que: «SLKP cree en un entorno en el que no haya sindicatos, excepto cuando las leyes y la cultura no nos permitan hacer otra cosa» (SLKP, 2000).

Incluso los códigos de conducta más estrictos para ser efectivos necesitan unos acuerdos al menos tan estrictos de vigilancia y aplicación. Aquí también surgen serios problemas. Está muy extendido el uso de normas poco rigurosas sobre la auditoría. Una de las primeras normas que tienen que cumplir una auditoría social eficiente es que los inspectores no anuncien su visita por adelantado. Otra es que deben entrevistar a los trabajadores y a sus representantes en un ambiente de confidencialidad. Otro requisito es tener un conocimiento preciso de los problemas a que se enfrentan las industrias en cuestión. Muy a menudo estas normas básicas no son respetadas y, como resultado, los incumplimientos del código quedan sin detectar. En un estudio de control realizado en 2000 por PricewaterhouseCoopers en fábricas de China, Corea e Indonesia, el investigador descubrió que los auditores no habían detectado una serie de irregularidades. Éstas iban desde el uso de productos químicos peligrosos hasta restricciones sobre la afiliación sindical, la violación de la legislación sobre horas extraordinarias y el incumplimiento de las leyes sobre salarios mínimos (O'Rourke, 2000).

Es indispensable contar con el compromiso de los proveedores hacia los códigos empresariales para convertir los principios en prácticas laborales. Ese compromiso muchas veces no se tiene. Si los proveedores no tienen la garantía de que el cumplimiento de los códigos conducirá a futuros contratos tendrán muy pocos incentivos para invertir en su

aplicación efectiva. El «cansancio de los códigos» es otro problema. A las fábricas que abastecen a un gran número de minoristas se les exige que se sometan a un número igualmente grande de auditorías y que cumplan con los requisitos de información. En América Central, parece que muchas fábricas cumplen con los códigos empresariales como si se tratara de un asunto totalmente intrascendente. En 1998, una investigación del Departamento de Comercio de los Estados Unidos sobre la efectividad de los códigos de conducta en Honduras y la República Dominicana concluyó: «Algunos fabricantes no parecían siquiera saber de la existencia del código (en cuestión) ni tenían copias disponibles».

Al igual que los dueños de las fábricas, muchos trabajadores no tienen conocimiento de la existencia de códigos de conducta o de su potencialidad de cara a la mejora de las normas laborales. En algunos casos es debido a que las empresas no garantizan que sus códigos estén disponibles para la plantilla en un lenguaje adecuado y comprensible. En otros, los trabajadores carecen de la seguridad de empleo y de los derechos sindicales indispensables para que los códigos se utilicen como herramientas de negociación para mejorar las normas. Con independencia de los logros positivos del caso del Grupo M resumido anteriormente, la empresa sigue siendo profundamente intolerante con los derechos de sindicación. Uno de los problemas centrales de muchos códigos es que no son ni formulados, ni puestos en práctica, ni controlados por la gente a la que se supone que van a proteger.

Los minoristas de juguetes infantiles tienen algunos de los códigos más desarrollados, en parte a causa de su posición destacada en los centros comerciales de los países del Norte, y también de la necesidad de proteger su reputación. Los Principios Industriales Globales, desarrollados por Mattel, establecen con abundantes detalles una amplia gama de derechos, que van desde los salarios mínimos hasta la salud, la seguridad y el derecho de asociación. Los PIG son administrados por auditores profesionales y por una junta de control independiente. Otros grandes importadores de juguetes en Estados Unidos –como Walt Disney y McDonald– también han desarrollado códigos muy elaborados. Sin embargo, la efectividad de su puesta en práctica es dudosa.

China es el mayor exportador de juguetes del mundo, con unas ventas calculadas en más de 6 mil millones de dólares anuales. Estas exportaciones se producen en unas 6.000 fábricas, muchas de las cuales están ubicadas en la «capital de los juguetes» del mundo, la provincia de Guangdong, en el sudeste de China (Kwan y Frost, 2001). El «Buzz Lightyear» de Walt Disney, las muñecas de plástico de los personajes de Walt Disney que vende McDonald y una amplia gama de productos Mattel nacen en Guangdong. Aunque éstos y otros vendedores minoristas de juguetes en Estados Unidos han invertido mucho en prácticas auditoras laborales, hay serias dudas pendientes sobre la puesta en práctica de sus respectivos códigos de conducta. En 2000, una investigación del Hong Kong Christian Industrial Committee (HKCIC) descubrió que los administradores de las fábricas habían estado avisando con enorme antelación de la visita de los auditores y que los trabajadores habían sido entrenados sobre qué decir. Las entrevistas de la HKCIC con los trabajadores de las fábricas que habían sido aprobadas por los auditores revelaron numerosas violaciones no sólo de los códigos, sino también de las leyes chinas (HKCIC, 2001). El incumplimiento de los días festivos establecidos, las horas extraordinarias forzosas (y no retribuidas), así como el incumplimiento de las disposiciones sobre el trabajo infantil estaban entre los problemas registrados. Problemas como éstos no son exclusivos de la industria del juguete (cuadro 7.6).

El caso de China pone de manifiesto problemas más amplios relacionados con los códigos de conducta voluntarios. Ni el código de conducta más estricto va a alcanzar resultado alguno en los países donde los gobiernos no hacen cumplir los derechos laborales fundamentales. Ésta es la razón por la cual las leyes nacionales ofrecen la única estrategia eficaz de cambio. Esto no significa que las ETN no sean responsables. Como se ha señalado anteriormente, hay profundas contradicciones entre los objetivos que se proponen los códigos de

Cuadro 7.6

## Explotación de la mano de obra china impulsada por las exportaciones

En ninguna parte son más evidentes las limitaciones de los códigos de conducta voluntarios que en las zonas francas de China. Las ETN del Norte se proveen ampliamente en estas zonas, muchas de las cuales violan los derechos laborales fundamentales de manera sistemática. Dos encuestas publicadas por la organización China Labour Watch informaron de lo siguiente:

- Los trabajadores pasaban de media 71 horas semanales en la fábrica, 60 de ellas trabajando. Las leyes laborales chinas establecen una semana laboral normal de 40 horas, con un máximo de cuatro horas extraordinarias. En otras palabras, las mujeres estaban trabajando 16 horas más de lo permitido por las leyes.
- El salario mínimo mensual permitido por la ley es de 55 dólares mensuales, pero el salario mínimo ofrecido por Elegant Top Shoe era de 49 dólares.
- Elegant Top Shoe no ofrecía un plan de pensiones, ni un seguro médico o de empleo, a pesar de las obligaciones legales en cada una de estas áreas. La mayoría de los trabajadores estaban empleados con contratos de corta duración.
- Los trabajadores estaban sujetos a esquemas de multas por errores menores cometidos en su trabajo.
- Las trabajadoras se quejaban de acoso sexual y de abusos por parte de los supervisores.
- Se estaban utilizando pegamentos, incluyendo el uso del tolueno –sustancia altamente tóxica–, en los cuartos de acabado.
- Aunque Reebok había establecido un procedimiento oficial de quejas, los trabajadores admitieron que no se quejaban por temor a represalias. Las inspecciones de Reebok fueron anunciadas por adelantado, dándole a la dirección la oportunidad de preparar a los trabajadores anticipadamente con respuestas adecuadas a las preguntas sobre las condiciones laborales.

El segundo lugar de investigación fue la fábrica Merton. Situada en el área industrial de Sang Yuan, la fábrica abastece de juguetes a McDonald, Disney, Mattel y Warner Brothers, entre otros. Se informó de problemas similares. Las trabajadoras de la sección de coloreado trabajaban una media de 14 horas al día. En julio de 1999, los equipos de pulverización de los productos «Buzz Lightyear» estaban ganando como promedio 13 centavos de dólar por hora. Durante las entrevistas, las trabajadoras se quejaron de quemaduras en las manos, causadas por disolventes químicos, y de mareos crónicos.

Informes como éstos generan presiones que han impulsado algunas mejoras. Por ejemplo, Reebok ha insistido en que los trabajadores tengan el derecho a formar un sindicato en su fábrica Elegant Top Shoe. Según las informaciones, esto ha conllevado ciertas mejoras.

Con independencia de los méritos de los códigos voluntarios adoptados por las ETN en cuestión, el espíritu y la letra estaban siendo claramente violados por sus proveedores en China. Esto plantea importantes cuestiones sobre los límites de la responsabilidad de las ETN.

Fuentes: China Labour Watch 2001a y b

conducta y las condiciones de mercado que crean las ETN. Las presiones por los precios sobre los subcontratistas y los rigurosos plazos de entrega hacen imposible muchas veces alcanzar unos salarios dignos y unas razonables condiciones laborales. Estas tensiones fueron bien captadas por una evaluación de Global Exchange sobre el código de conducta de Nike. El informe daba una calurosa acogida a la inversión realizada por Nike en la educación de los trabajadores, pero continuaba: «aunque el programa de educación se ha expandido,

los salarios pagados en las fábricas de Nike son tan bajos que la gran mayoría de los trabajadores no puede renunciar a trabajar horas extraordinarias para asistir a algún curso.» (Global Exchange, 2001a).

**Superar los códigos empresariales: el papel de las sanciones y los incentivos comerciales.**

Ha habido un encendido debate sobre si los derechos laborales deberían ser consagrados o no en una cláusula social de la OMC y aplicados luego bajo la amenaza de sanciones comerciales. De hecho, los incentivos y desincentivos comerciales ya se utilizan habitualmente, la mayor parte de las veces con una notoria falta de éxito. Algunos países industrializados han utilizado su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para recompensar lo que ellos consideran una buena práctica laboral. En 2001, la Unión Europea añadió a Paquistán en la lista de países que se considera reúnen los requisitos necesarios para solicitar una reducción arancelaria, obviamente para recompensar los esfuerzos realizados por ese país en la protección de los estándares básicos de la OIT. Estados Unidos ha adaptado un enfoque similar. A finales de 1999, recompensó el progreso alcanzado por Camboya en el establecimiento de condiciones laborales con un incremento del 5 por ciento (Elliott, 2001b). Los derechos laborales también se incluyen en el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), que impone sanciones económicas a los gobiernos que no apliquen las normas acordadas.

Estos enfoques carecen de credibilidad. El uso del SGP se debe más a consideraciones estratégicas y de política exterior que a una preocupación real por la protección de los derechos laborales. En el caso de Paquistán, la Unión Europea estaba ofreciendo en realidad, una recompensa a ese país por su apoyo a la coalición dirigida por Estados Unidos en la guerra de Afganistán. El modelo del TLCAN tiene una gran ventaja: tiene forma legal. El problema es que carece de auténtico poder. Las sanciones por la violación de derechos laborales son minúsculas. No superan el 0,007 por ciento de cualquier transacción afectada, por lo cual los desincentivos comerciales contra los abusos laborales tienen un alcance limitado. Además, su cumplimiento es débil y la aplicación de las normas, sólo parcial. El derecho a la negociación colectiva no está siquiera sujeto a evaluación y –con la excepción del trabajo infantil– a los gobiernos no se les exige promulgar leyes nacionales para garantizar el cumplimiento de los estándares de la OIT (Elliott, 2001a).

Una corriente de pensamiento vigente en los países industrializados es partidaria del uso de sanciones comerciales para hacer cumplir estas normas. A principios de los noventa, el senador Tom Harkin planteó un proyecto de ley en el congreso de Estados Unidos que habría prohibido la importación de productos fabricados con mano de obra infantil. En Bangladesh, la amenaza planteada por este proyecto de ley provocó que un número significativo de fábricas despidieran a los niños que empleaban, muchos de los cuales terminaron sufriendo formas de empleo aún más explotadoras, como la fabricación de ladrillos. Las ETN, las agencias de la ONU y los gobiernos han trabajado conjuntamente a veces para evitar estos resultados. Cuando se descubrió que entre los «teletrabajadores» empleados por los subcontratistas en la producción de balones de fútbol para Adidas, Nike y otras empresas había grandes cantidad de niños, las empresas exigieron que la producción fuese trasladada a fábricas «sin niños». También apoyaron los esfuerzos de UNICEF para proporcionar oportunidades educativas a los niños afectados, aunque queda el interrogante de que muchas familias pobres perdieron ingresos (Crawford, 2000).

Las sanciones comerciales pueden estar justificadas en el caso de flagrantes violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, en última instancia las sanciones constituyen un burdo instrumento para abordar problemas que están profundamente enraizados en estructuras nacionales sociales, económicas y políticas. Los niños son conducidos a estos trabajos por la pobreza. En muchos casos, sus ingresos pueden significar la diferencia entre hambre y supervivencia. En estas circunstancias, las sanciones comerciales pueden empeorar los problemas que intentan resolver.

## El poder del marketing

Las empresas hacen negocios para ganar dinero. Compran materiales, los procesan de alguna manera y los venden con un beneficio. La obtención de beneficios es una función vital de cualquier sociedad, porque genera la riqueza sobre la cual se basa la prosperidad. En la economía globalizada, el marketing es hoy más importante que nunca para la obtención de beneficios, pero algunas actividades de marketing suponen una amenaza directa a las posibilidades de un desarrollo a largo plazo.

### La imagen de marca

La inversión en la marca es un ingrediente decisivo para el éxito en los mercados globales. Crea demanda y genera lealtad en el consumidor. Como los mercados se han vuelto globales, las empresas han buscado crear marcas globales con un atractivo reconocible sobre una base global.

La publicidad es una inversión fundamental para el éxito de una marca. La empresa Procter and Gamble, de Estados Unidos, invierte 5 mil millones de dólares en publicidad internacional, y Nestlé, unos 2 mil millones de dólares (White, 1999). La marca protege y proyecta la reputación de una empresa. En palabras de Raoul Pinnell, Vicepresidente de la División de Comunicaciones y Marcas Globales de la empresa Shell: «añade valor a todo». Las empresas comercian con su reputación. Sus imágenes de marca envían mensajes a los consumidores e inversores. Nike («Simplemente, hazlo» / «*Just do it*») busca proyectar un logro individual y Orange («El futuro es Naranja» / «*The future is Orange*»), un futuro brillante. Aventis («Nuestro reto es la vida» / «*Our challenge is life*») intenta proyectar un compromiso con la salud y la felicidad. Y así, sucesivamente. Cuando las empresas invierten en sus marcas, están creando auténticos activos financieros. Y las adquisiciones empresariales se ocupan tanto de adquirir marcas como de captar activos.

Las marcas son poderosas, pero también constituyen una fuente de vulnerabilidad, particularmente cuando las prácticas corporativas se alejan de la imagen presentada al público. El logotipo de la empresa Nestlé es un nido de ave, en el cual una mamá alimenta a sus polluelos. Transmite un compromiso con la infancia y con los valores familiares. Pero es difícil conciliar este compromiso con las actividades de marketing y la publicidad de Nestlé. De acuerdo con los cálculos de las NNUU, alrededor de 1,5 millones de niños en los países en desarrollo muere cada año a causa de una alimentación inadecuada, en muchos casos habiendo contraído infecciones relacionadas con la alimentación en biberón con leche de fórmula infantil (OMS, 2001). La mayoría muere porque las madres carecen de acceso a agua potable o no tienen instrucciones claras para el uso de este tipo de leche. En 1981, los gobiernos adoptaron un Código Internacional de Marketing sobre Sustitutos de la Leche Materna, patrocinado por la OMS / UNICEF a fin de proteger a las madres y los bebés de las influencias comerciales del marketing de la industria de la leche de fórmula infantil. Ese código incluye restricciones sobre el marketing a través de los profesionales de asistencia sanitaria, una prohibición del marketing dirigido a los niños menores de un año y la exigencia instrucciones claras en idiomas locales. Nestlé ha sido mencionada por algunos políticos como uno de los violadores más persistentes de este código. Algunos investigadores han informado sobre casos en que la empresa ha ofrecido muestras gratuitas a profesionales de la salud de Costa de Marfil y de Pakistán, grandes descuentos a madres jóvenes en Malasia y México, y unas extensas campañas de publicidad en China y Ghana para promocionar la alimentación en biberón de los recién nacidos (Association for Rational Use of Medication in Pakistan, 2001a y 2001b; IBFAN, 2001). Las alegaciones de la empresa, que aseguraba estar cumpliendo estrictamente con el Código Internacional, fueron rechazadas por la Autoridad sobre Normas de Publicidad del Reino Unido en 1999 (IBFAN, 2001).

Como ha descubierto Nestlé, el marketing puede cambiar la conducta del consumidor en las áreas más importantes de la vida, con un efecto devastador para los niños nacidos en el

seno de familias pobres. Una publicidad y una marca de éxito pueden cambiar patrones enteros de consumo. Tomemos el caso de la empresa McDonald, uno de los grandes símbolos de la globalización. Después de una década de gran crecimiento, esta empresa tiene ahora 15.000 puntos de venta repartidos en 117 países y abre cinco nuevos restaurantes cada día (Schlosser, 2001). Restaurantes desde Beijing a Nueva Delhi y Río de Janeiro hacen ondear las mismas banderas y sirven el mismo tipo de comida. Pero el marketing va más allá de la comida. Lo que McDonald ofrece en los países pobres son los valores, gustos y prácticas de la industria de la comida rápida en los Estados Unidos, que están siendo exportados a cada rincón del planeta. Unos investigadores en una escuela de primaria de Beijing descubrieron que casi todos los niños reconocían y podían nombrar una imagen de Ronald McDonald. Este hombre era visto por los niños como un señor «simpático, gentil y amable... él entendía a los niños». Las consecuencias sanitarias asociadas con la cultura de la comida rápida al estilo de McDonald son menos positivas. La empresa promociona una dieta alta en grasas y sodio. Este tipo de dieta ha causado serios daños a la población de los Estados Unidos, donde las patatas fritas constituyen una cuarta parte de las verduras que consumen los niños, y la obesidad es la fuente principal de enfermedades evitables, tras el tabaco. Una encuesta sobre la publicidad infantil en la UE demostró que más del 90 por ciento de los anuncios de comida promovían alimentos ricos en azúcar, sal y grasas (Schlosser 2001).

### **El marketing desastroso: la promoción del tabaco en los países en desarrollo<sup>3</sup>**

*«El tabaco es el único producto que –cuando es usado correctamente– mata a la mitad de los consumidores» (Gro Harlem Brundtland, Director General, OMS)*

Se calcula que existen unos 800 millones de fumadores, casi incluyendo tres cuartas partes de la población total que vive en los países en desarrollo, junto con muchos centenares de millones de fumadores pasivos que afrontan el riesgo de enfermedades relacionadas con el hábito de fumar. De los 80–100.000 jóvenes que diariamente se hacen fumadores a largo plazo se agrava, alrededor de cuatro de cada cinco viven en los países pobres. Detrás de estos datos hay una silenciosa emergencia de salud pública que empeora cada día.

La magnitud total de esta emergencia no ha sido suficientemente valorada. El tabaco es ya el mayor asesino evitable del mundo. Junto con el VIH/SIDA, es la única causa de muerte prematura cuya incidencia está elevándose. Y se está elevando más rápidamente en el mundo en desarrollo. Mientras que la demanda de cigarrillos se mantiene estable en los países ricos, está creciendo un 3 por ciento al año en los países en desarrollo y más de un 5 por ciento al año en África. Hoy en día, los países en desarrollo albergan aprox. la mitad de todas las muertes relacionadas con el hábito de fumar, es decir, dos millones de personas al año. Si se mantienen las tendencias actuales, esta cifra se elevará a siete millones de muertes en 2030, casi tres cuartas partes del total (OMS, 1999; Banco Mundial, 1999).

La cifra de muertes relacionadas con el tabaco resta relevancia a las muertes causadas por conflictos y enfermedades. En 1990, casi 800.000 personas murieron en China a causa del tabaco, y se calcula que el índice de mortalidad anual se elevará a dos millones en 2020. A menos que este hábito se restrinja, su contribución al total de muertes se habrá duplicado en tres décadas. El África subsahariana afronta un futuro aún más sombrío. Según las tendencias actuales, durante los próximos veinte años podrían morir tantos africanos a causa del tabaco como a causa del VIH/SIDA, la malaria y la mortalidad infantil *juntos*.

A pesar de lo alarmante de estas cifras, estos cálculos subestiman la magnitud del problema. El hábito de fumar provoca prolongados períodos de enfermedad, que incluyen desde enfermedades coronarias hasta problemas respiratorias, enfermedades pulmonares, cáncer, enfermedades con devastadoras implicaciones para las familias pobres, ya que se traducen en una pérdida de ingresos, una menor productividad y un incremento de la vulnerabilidad.

Otras consecuencias importantes para la sociedad, asociadas con la pérdida de producción y salud, quedan fuera de este cálculo.

Al igual que la pobreza, el hábito de fumar es una enfermedad evitable. A diferencia de la pobreza, es una enfermedad que está siendo activamente promovida a través del uso de sofisticadas estrategias de marketing. El mercado global de cigarrillos está dominado por tres ETN –BAT, Philip Morris y RJ Reynolds– cada una de las cuales invierte enormes cifras en la promoción de sus productos. Solo Philip Morris gastó más de 3 mil millones de dólares en publicidad en 1996. Una parte cada vez mayor de los presupuestos de publicidad empresarial se dirigen hacia los países en desarrollo. Entre las estrategias principales se encuentran:

- **El aumento del hábito de fumar entre las mujeres.** Sólo un 7 por ciento de las mujeres fuma en los países en desarrollo, comparado con casi la mitad de los hombres. Las mujeres figuran de manera destacada en los carteles que promocionan el tabaco, especialmente en Asia. Philip Morris ha desarrollado una marca, Virginia Slims, específicamente comercializada para atraer a las mujeres jóvenes.
- **La captación de los jóvenes.** Las empresas tabaqueras están invirtiendo muchos recursos en la creación de los futuros mercados, haciendo hincapié en la captación de jóvenes fumadores. En Sri Lanka y China, BAT patrocina los eventos de discoteca en los que chicas jóvenes distribuyen cigarrillos entre los adolescentes. En China, BAT ha desarrollado una marca para los jóvenes. Irónicamente, el logotipo de su marca de cigarrillos 555 reza: «Libérate de los cuidados mundanos». R.J. Reynolds se ha saltado con éxito los controles y utiliza a un personaje de dibujos animados, Joe Camel, para promocionar su marca Camel. Como afirmaba entusiasmado un documento interno de la empresa: «Se trata de que te sientas lo más joven que puedas, y se dirige precisamente al fumador adulto y joven».
- **La venta de un estilo de vida.** Como ha escrito un médico keniano: «Muchos niños africanos tienen dos esperanzas. Una es ir al cielo; otra, ir a Estados Unidos». Las empresas tabaqueras promueven la asociación entre el estilo de vida americano y el hábito de fumar. Marlboro ha sido la marca que más ha vinculado estos conceptos.
- **El marketing a través del contrabando.** El evitar los impuestos aduaneros puede ayudar a las empresas a comercializar sus marcas a precios más bajos. Algunas de las ETN más grandes se han visto implicadas en el contrabando. Altos funcionarios de las empresas tabaqueras han sido declarados culpables de contrabando en China y Hong Kong. El Departamento de Comercio de los Estados Unidos y el Departamento de Comercio e Industria del Reino Unido han investigado la relación de R.J. Reynolds y BAT con el contrabando.
- **La adicción programada.** Desde finales de los ochenta, los agricultores del sur de Brasil han estado cultivando una planta de tabaco genéticamente manipulado que contiene el doble la cantidad normal de nicotina. Las semillas las proporciona una empresa llamada Souza Cruz, una filial de BAT en Brasil. En 1997, el Departamento de Justicia de Estados Unidos presentó cargos penales contra la filial de BAT en Estados Unidos –Brown y Williamson– por la exportación no autorizada de semillas. Un año después, el Director de Mezcla de Hojas admitió en una declaración ante un tribunal que el tabaco genéticamente alterado había sido añadido a las marcas que se destinan a los mercados de Asia y el Medio Oriente. Posteriormente, las autoridades federales de Estados Unidos llevaron a cabo una investigación sobre los intentos de BAT de «controlar y manipular los niveles de nicotina en sus cigarrillos». Sin inmutarse, la empresa fue investigada posteriormente por la Organización Mundial de la Salud por añadir azúcar y miel a los cigarrillos. Según la OMS, la iniciativa estuvo motivada por el intento de desarrollar sabores con mayor atractivo para los jóvenes fumadores.

Las empresas tabaqueras han respondido vigorosamente a los esfuerzos por limitar sus actividades de marketing, gastando millones de dólares para pagar a científicos y miembros de grupos de presión que desacreditan las pruebas existentes contra el hábito de fumar. En un documento interno de la empresa, Philip Morris promete «luchar contra las iniciativas sociales y legislativas que vayan contra el tabaco». Lo ha hecho con algún éxito y reclama activamente la relajación de las prohibiciones sobre la publicidad en Senegal y Ecuador. Muchas veces los gobiernos son poco entusiastas en su protección de los intereses públicos, permitiendo que pesen más los objetivos de beneficios fiscales a corto plazo que la protección de la salud pública y las consideraciones financieras a largo plazo.

Esto podría estar a punto de cambiar. En 1999 la Asamblea Mundial de la Salud apoyó por unanimidad una resolución que exige el desarrollo de un Acuerdo Marco de Trabajo sobre el Control del Tabaco. La versión actual apoya la adopción generalizada de programas anti-tabaco, unos impuestos más altos y restricciones sobre la venta y consumo de cigarrillos. Sin embargo, sigue siendo débil en otras áreas, particularmente en la publicidad. Y los poderosos intereses creados están buscando diluir más aún su contenido. Se espera que las negociaciones concluyan en 2003. Pueden constituir la última oportunidad de evitar lo que constituye ahora la principal amenaza del siglo veintiuno para la salud pública.

## Una agenda para la reforma

El Secretario General de la ONU, Kofi Annan, ante el Foro Económico Mundial en 1999, refrendó la idea de una «ciudadanía corporativa global». Exigiendo a la comunidad empresarial que aceptara a escala internacional las normas acordadas como códigos de conducta, Annan esbozó un proyecto para desarrollar lo que llamó «un Acuerdo Global de valores y principios compartidos que darán un rostro humano al mercado global».

No hay escasez de valores compartidos. En 1998, con el apoyo inequívoco de los países industrializados, la OIT adoptó una nueva Declaración de Principios y Derechos Laborales Fundamentales. Ésta establece los derechos laborales principales en cuatro áreas:

- El derecho a organizarse y el derecho a participar en negociaciones colectivas y libres (Acuerdos 87 y 98);
- El derecho a la igualdad de trato y a una remuneración igual por la realización de un trabajo de igual valor (Acuerdos 100 y 111);
- Una edad laboral mínima (Acuerdo 138);
- La abolición del trabajo forzoso (Acuerdos 29 y 105);

*Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales* ofrecen una declaración de intenciones aún más normativa. Firmado por 29 países miembros (y por cuatro no miembros de la OCDE), este documento incluye los principios contenidos en los acuerdos centrales de la OIT, junto con una variedad de objetivos y metas en política social, económica y medio ambiental. Las Líneas Directrices de la OCDE son distintivas porque han sido refrendadas por los gobiernos de países en los que se asientan las grandes ETN mundiales. También sirve –en esencia– como mecanismo de control de la conducta corporativa y para la investigación de los abusos.

El problema de los valores y normas internacionales compartidos en cuestiones laborales es que éstos son violados con impunidad por los gobiernos y las ETN. Para la industria y para muchos gobiernos, el gran atractivo de los acuerdos de la OIT es que no son legalmente vinculantes. El acuerdo global del Secretario General de la ONU tiene el mismo atractivo. Cada año, la OIT –el organismo competente en la normativa laboral– genera más de 2.000 informes sobre el cumplimiento de sus acuerdos (Elliott). La mayoría de los gobiernos reaccionan como ya es tradición, es decir, ejerciendo su derecho a ignorarlos.

El punto de partida para el cambio debe ser el reconocimiento de que los derechos laborales forman parte del comercio internacional. Es más, tienen más relación con el comercio que los derechos de inversión o de propiedad intelectual. Esto no significa que los países industrializados puedan utilizar de manera justificada la OMC para aplicar sanciones comerciales en un esfuerzo por elevar los estándares laborales o que estén justificadas las preocupaciones de los países en desarrollo por los intereses proteccionistas que influyen en los actuales enfoques sobre las cláusulas sociales. Sin embargo, sí quiere decir que todos los gobiernos tienen la responsabilidad de hacer respetar los valores compartidos y de incluirlos en las legislaciones, en lugar de simplemente refrendar principios que luego son violados.

La consecución de una distribución más equitativa de los beneficios derivados del comercio internacional exige que se emprendan acciones en las siguientes áreas:

- **Los gobiernos nacionales deberían promulgar y hacer cumplir legislaciones que estén en sintonía con los acuerdos de la OIT y otras normas.** Todos los gobiernos tienen la obligación de garantizar el respeto de los derechos a la negociación colectiva y la libertad de asociación, junto con unos niveles razonables de seguridad social. Una legislación nacional efectiva es la única base para la consecución del éxito en la elevación de los estándares laborales.
- **Los derechos laborales en las zonas francas se deberían fortalecer y equiparar a las normas internacionales.** Los gobiernos –e inversores– deberían abandonar el enfoque actual de «dos niveles» con respecto a los derechos laborales, según el cual se aplica una regulación más débil a las zonas francas.
- **Los Análisis de Política Comercial (APC) de la OMC deberían informar sobre el impacto de las normas comerciales y de la aplicación de las normas de empleo.** Además del informe habitual sobre aranceles, barreras no arancelarias y acuerdos comerciales, los APC deberían informar sobre las normas laborales relacionadas con el comercio. El informe sobre empleo sería elaborado por la OIT.
- **La OIT debería ser fortalecida.** Se deben reconocer los vínculos entre el comercio y el trabajo y la OIT debería adquirir el estatus de observador en la OMC. Al mismo tiempo, debería fortalecerse su papel supervisor y promotor de capacidades en apoyo de los esfuerzos nacionales que se realicen para el cumplimiento de sus acuerdos. El Grupo de Trabajo de la OIT sobre las Dimensiones Sociales de la Globalización debería examinar de forma prioritaria la situación de las trabajadoras en las industrias orientadas a la exportación.
- **Los gobiernos deberían establecer bajo los auspicios de la ONU un Protocolo Internacional para administrar la producción, el comercio y el consumo de los recursos naturales en las áreas de conflicto.** Estaría dirigido a promover la transparencia, la protección de los derechos humanos y la responsabilidad de los estados en la concesión de créditos a las exportaciones. Este Protocolo debería ser legalmente vinculante.
- **Las ETN con sede en el Norte deberían dar pasos efectivos para apoyar social y económicamente el progreso en los países en desarrollo, tal y como está previsto en las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Transnacionales.** Los gobiernos de la OCDE deberían aplicar de forma estandar estas líneas directrices entre los estados miembros para desarrollar unos mecanismos de investigación, control e información más eficaces, a través de los cuales las empresas puedan asumir responsabilidades. En cumplimiento de las líneas directrices, debería informarse de las decisiones de los gobiernos en relación a los contratos concedidos a las ETN.
- **Las empresas deberían dar pasos efectivos para poner en práctica las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales.** La responsabilidad establecida por las líneas directrices de respetar los derechos humanos debería ser aplicada también al impacto del comercio sobre los recursos naturales allí donde cause o exacerbe conflictos.

- **Las empresas, especialmente aquellas que operan en las industrias extractivas, deberían actuar concertadamente a fin de promover la transparencia en todos los pagos a los gobiernos cuando estén operando en situaciones de conflictos**, permitiendo a la sociedad civil exigir responsabilidades a los gobiernos y adherirse al acuerdo anticorrupción de la OCDE, así como atenerse a las líneas directrices sobre la corrupción.

## CAPÍTULO 8

# Las normas internacionales del comercio: un obstáculo para el desarrollo

Las normas internacionales de comercio son importantes. Pueden crear un ambiente favorable para reducir la pobreza, o un ambiente que lo haga imposible. Unas buenas normas internacionales no producen beneficios de forma automática para el desarrollo humano, pero pueden facilitar la puesta en marcha de políticas que favorezcan a los pobres. Por el contrario, una mala normativa puede dejar fuera de la ley esas políticas. Muchas de las normas contenidas en la OMC caen en esta última categoría, amenazando con marginar a los países en desarrollo y a las poblaciones más pobres del mundo, dentro de un sistema mundial de comercio ya desigual.

El mandato de la OMC se ha ampliado a esferas políticas que tienen un impacto crítico sobre la reducción de la pobreza. Su misión no es más que proporcionar el marco institucional común para las relaciones comerciales entre sus 142 miembros. Sin embargo, sus implicaciones van más allá del terreno comercial, entrando en otras áreas importantes de la política. El problema es que muchos de los acuerdos de la OMC, y la forma en que se aplican, reflejan la fuerza de los gobiernos del Norte en las negociaciones y la influencia de las poderosas empresas multinacionales. En algunos campos, el sistema multilateral es ahora poco más que una cortina de humo que esconde la defensa de intereses privados y la subordinación de los países en desarrollo a los dictados de los países ricos.

Esta situación no es buena para nadie. Todos los países se beneficiarían de la estabilidad que puede proporcionar un sistema basado en unas normas; y los que más, los países en desarrollo. Al carecer del poder económico y de la capacidad de ejercer represalias para defender sus demandas fuera de un sistema así, necesitan que funcione el multilateralismo. Pero para que éste funcione, tiene que ser justo y equilibrado. Tiene que proteger a los países débiles del abuso del poder económico, en lugar de concentrar las ventajas en manos de los países ricos. La OMC no supera la prueba en muchos campos.

Este capítulo analiza tres áreas en las que el multilateralismo fracasa. El primer apartado se dedica al Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC –TRIPs en sus siglas inglesas–). Adam Smith ya advirtió a los gobiernos que se mantuvieran vigilantes para proteger el interés público de los instintos de los comerciantes privados. «Las personas del mismo gremio» escribió, «se reúnen rara vez, incluso para la diversión y la distracción, pero cuando lo hacen la conversación termina en una conspiración contra el público, o en algún acuerdo para elevar los precios.». Podría estarse refiriendo al acuerdo ADPIC. Este acuerdo es el resultado de una intensa presión política de las empresas, encaminada a conseguir una serie de normas comerciales concebidas para elevar los pre-

cios de las tecnologías y los productos controlados por las empresas transnacionales (ETN). El interés público se verá perjudicado, especialmente en el mundo en desarrollo. Se incrementarán los costes de las transferencias de tecnología, agrandando con ello la brecha tecnológica y las desigualdades en la renta.

En la esfera de la salud pública, el acuerdo ADPIC amenaza con elevar los precios de los medicamentos esenciales, lo que implica una amenaza directa para la salud pública y un aumento de las desigualdades entre países ricos y pobres. Aplicado a la agricultura, perjudicará la seguridad alimentaria de los pobres. Es una amenaza para el derecho de los agricultores pobres a conservar, vender e intercambiar semillas; vital no sólo para su subsistencia sino también para la biodiversidad. En resumen, se trata de un acuerdo concebido para generar grandes beneficios para un reducido número de ganadores (claramente Estados Unidos y una serie de grupos de interés empresarial); y que generará una gran cantidad de perdedores, que se concentrará en el mundo en desarrollo.

El segundo apartado se centra en el acuerdo de la OMC sobre servicios, una actividad económica que abarca todo, desde la banca y las aseguradoras, a la atención sanitaria y la educación. Se trata de un acuerdo claramente desequilibrado. Se decanta con fuerza a favor de servicios –como la banca y los seguros– que son proporcionados por las poderosas empresas transnacionales (ETN) y los países industrializados, en lugar de aquellos –como la mano de obra– en los que los países en desarrollo podrían tener una ventaja. Otro problema es que el acuerdo deja espacio para interpretaciones que podrían restringir la capacidad de los gobiernos de extender el acceso a servicios esenciales a los pobres.

El tercer apartado examina brevemente la forma en que las normas de la OMC están siendo utilizadas para restringir la capacidad de los países en desarrollo de aplicar las políticas generales que necesitan para integrarse con éxito en la economía mundial. La mayor parte de las políticas aplicadas en su primera fase por las economías del Sudeste asiático que experimentaron un importante crecimiento, quedarían fuera de la ley bajo las normas actuales de la OMC. Estas normas, aplicadas en su forma presente, están limitando la capacidad de los países en desarrollo de mejorar la calidad de las inversiones y de entrar en nuevas áreas comerciales con mayor valor añadido.

## Aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio

El Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) fue una de las innovaciones más radicales de la Ronda Uruguay. Introducía por primera vez un sistema mundial de estándares mínimos para proteger y aplicar los derechos de propiedad intelectual. El proyecto original incluye un periodo mínimo de protección de las patentes de 20 años, junto con la protección de los diseños industriales, marcas, derechos de autor y otros derechos de propiedad intelectual. Estos niveles de protección se están introduciendo ahora en los países pobres y también en los ricos. A los países en desarrollo se les dio de plazo hasta el año 2000 para introducir las nuevas normas. A los países menos adelantados se les concedió una ampliación hasta el año 2016 (Correa 2000).

El Acuerdo ADPIC es una pesadilla para casi todo el mundo, excepto para los abogados especializados en cuestiones comerciales, para quienes es un sueño hecho realidad. La absoluta complejidad de la legislación sobre propiedad intelectual, y la naturaleza impenetrable de los textos de la OMC, suponen una inmensa barrera para el debate público. Sin embargo, se trata de una normativa que tiene profundas implicaciones para el desarrollo. Este apartado se centra en las patentes, una de las áreas más controvertidas de la gestión de la propiedad intelectual.

Los principios subyacentes a la protección de la propiedad intelectual son relativamente simples. En términos generales, el objetivo es llegar a un equilibrio entre el interés de la sociedad por crear incentivos para la innovación, por un lado; y el apoyo a una amplia difusión de los inventos, por el otro. La necesidad de la protección se deriva de un fallo del mercado (Markus 2000). Con frecuencia es costoso desarrollar nuevos inventos mediante investigación y desarrollo, pero es barato reproducirlos. Si se permitiera a los competidores copiar un invento tan pronto como entra en el mercado, continúa el argumento, habría poco incentivo para invertir en investigación, y se detendría el progreso tecnológico. Para evitar esto, los gobiernos conceden a los inventores derechos exclusivos de comercialización durante un tiempo, lo que les permite fijar precios más altos y crea incentivos para la inversión.

La tarea de alcanzar un equilibrio entre los intereses públicos y privados ha estado cargada de dificultades desde que los venecianos introdujeran las patentes, a finales del siglo XV, para promover el desarrollo de nuevos inventos en tecnología del agua. El sistema de patentes se corrompió en manos de las monarquías absolutistas europeas, convirtiéndose en un arreglo para enriquecer a las monarquías y a sus favoritos a expensas de la comunidad (Ryan 1998). En Gran Bretaña, el sistema fue degradado de tal manera por la reina Isabel I y sus sucesores, que el Parlamento se vio obligado a aprobar una legislación –el Estatuto de Monopolios de 1621– que restringía la duración de la protección de las patentes, y requería que un invento patentado fuera nuevo y en beneficio público (Kaufer 1989). El régimen de la OMC se asienta firmemente en el patrón isabelino del siglo XVI.

### **«Ganadores y perdedores»: los costes económicos del acuerdo ADPIC**

Incluso aunque tenga sentido que cada país promueva la innovación, eso no significa que todos los países tengan interés en adoptar un sistema único y universal. Países que se encuentran en distintos niveles de desarrollo tienen diferentes necesidades e intereses. El nivel adecuado de protección de la propiedad intelectual varía con el nivel de desarrollo. Los países más pobres, en particular, tienen menos capacidad de absorber los costes de una protección más estricta, sobre todo cuando esos costes toman más la forma de transferencias a los países ricos que a inventores nacionales.

A lo largo de la historia, los países situados en lo alto de la escala tecnológica han tratado generalmente de utilizar la protección de la propiedad intelectual para evitar que otros les alcanzaran (Chang 2001). Gran Bretaña, como el primer gran poder industrial, intentó restringir la exportación de nuevas tecnologías y mano de obra especializada, exigiendo que otras potencias europeas y Estados Unidos respetaran las patentes británicas. Tuvo poco éxito, pero esas mismas prácticas han sido seguidas por otros países en posición de liderazgo industrial, y rechazadas por aquellos que buscaban acortar distancias. Cuando Thomas Jefferson, el tercer presidente de Estados Unidos, firmó la primera ley sobre patentes del país, ésta rechazaba explícitamente la aplicación de las patentes a los inventos extranjeros. Estados Unidos, como importador neto de tecnología, no tenía ningún interés en pagar más por la tecnología de lo que era necesario para apoyar su desarrollo industrial (Ryan 1998). Tuvo que pasar otro siglo antes de que el país aceptara –muy parcialmente– el derecho de los extranjeros a patentar productos. De igual modo, la mayoría de los países industrialmente avanzados de nuestros días rehusaron conceder patentes durante las primeras etapas de su desarrollo. Estados Unidos y Alemania en el siglo XIX, al igual que Corea, Taiwán y Japón en el XX, desarrollaron su base industrial promoviendo la copia y adaptación de tecnologías importadas. De hecho, varios países industrializados, entre ellos Francia, Alemania, Canadá y Japón, no concedieron protección normalizada de las patentes hasta después de 1960 (PNUD 2001a).

La teoría económica ofrece un análisis de los fallos del mercado que hacen necesarias las patentes, pero no orienta en cuanto a la duración y ámbito de la protección. Los países que

buscan acortar distancias con los competidores más avanzados tecnológicamente tienen interés en promover la imitación a bajo coste, no en elevar el coste de las tecnologías importadas mediante una protección más estricta de las patentes. Aquellos que no tienen mucha propiedad intelectual que proteger, tienen poco que ganar y mucho que perder si se les aplican los mismos principios que a los exportadores recientes de nuevas tecnologías. De igual modo, los que poseen propiedad intelectual tienen un obvio interés comercial en sacar el mayor beneficio posible de sus inventos, con independencia del bien público más general. Como la inmensa mayoría de los nuevos inventos susceptibles de protección se desarrollan en el mundo rico, el acuerdo ADPIC ha inclinado de forma decisiva las normas del comercio mundial en favor de los países industrializados.

### Patentes y desarrollo desigual

Básicamente, el acuerdo ADPIC aumentará los beneficios económicos de los países y empresas que controlan el bien más valioso en la economía global de nuestros días: el conocimiento. Los derechos exclusivos de comercialización que conlleva una protección más estricta de la propiedad intelectual se reflejarán en precios más altos para los exportadores de nuevas tecnologías, y en costes más elevados para los importadores.

No hacen falta sofisticados modelos económicos para identificar a los principales beneficiarios del acuerdo. Los países industrializados poseen alrededor del 97 por ciento de todas las patentes del mundo (PNUD 1999). La mayor parte de las patentes que se conceden en los países en desarrollo son para empresas extranjeras. En los países más pobres, no se concede prácticamente ninguna patente a residentes nacionales. Los ciudadanos africanos sólo presentaron el 0,02 por ciento de las solicitudes de patente registradas en 1998 por la Organización Regional Africana de Propiedad Intelectual (ORAPI) (Banco Mundial 2000c). Incluso en México, tan sólo en torno al 1 por ciento de las solicitudes de patentes son presentadas por residentes nacionales (Banco Mundial 2002). Se desprende que los países en desarrollo absorberán la mayor parte de los costes derivados de una protección más estricta de las patentes bajo la OMC.

El dominio de los países ricos sobre las tecnologías patentadas refleja su control sobre el gasto global en investigación y desarrollo (I+D). Buena parte de ese gasto se realiza bajo los auspicios de las ETN, que juegan un papel cada vez más dominante en los mercados de las nuevas tecnologías. Los países en desarrollo, con el 80 por ciento de la población mundial, realizan menos del 4 por ciento del gasto global en I+D. La mayor parte de ese gasto se concentra en el Este asiático (Lall 2000b). En el otro extremo (según Naciones Unidas, 1999):

- los países industrializados realizan más del 90 por ciento de la investigación y desarrollo mundial;
- Estados Unidos es el país que más gasta en I+D, con un 40 por ciento del gasto total mundial;
- la actividad de I+D se concentra fuertemente en un reducido grupo de ETN. En Estados Unidos, tan solo 50 empresas son responsables de la mitad del gasto total en I+D; en Holanda, cuatro empresas realizan casi tres cuartas partes del gasto total.

Los países en desarrollo ya están pagando un alto precio por su posición marginal en una economía mundial basada en el conocimiento. Los pagos de royalties y derechos de licencia a los propietarios de las patentes del mundo industrializado han crecido rápidamente desde mediados de los ochenta, lo que refleja la creciente importancia de la tecnología para participar en el comercio mundial. En 1998, los pagos por licencias vinculados a transferencias de tecnología costaron a los países en desarrollo en torno a los 15.000 millones de dólares, siete veces más del nivel de mediados de los años ochenta (Naciones Unidas, 1999). Estados Unidos, como el principal generador de tecnologías patentadas del mundo, se ha llevado la mayor parte de los ingresos derivados de la protección de las patentes. Es el único país que

declara un elevado superávit neto en los pagos por transferencia de tecnología. Los pagos por royalties y licencias se han multiplicado por cinco en la década anterior a 1997, alcanzando los 33.000 millones de dólares.

El acuerdo ADPIC se sumará a la creciente carga financiera que supone importar nuevas tecnologías. Un ejercicio de simulación llevado a cabo por el Banco Mundial sugiere que los seis principales países industrializados con un superávit significativo en el comercio sujeto a la propiedad intelectual, verán aumentar sus ingresos en unos 40.000 millones de dólares como resultado del acuerdo ADPIC (Banco Mundial 2002). Estados Unidos se llevará aproximadamente la mitad de esa cifra. Dado que los países industrializados ya están aplicando una estricta protección de las patentes, se puede asumir que el grueso de ese coste lo pagarán los países en desarrollo.

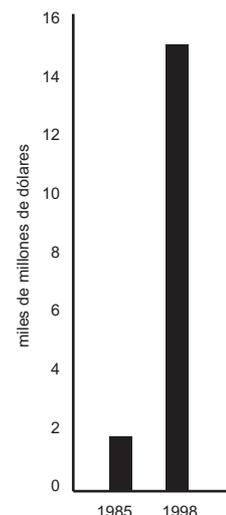
Las pérdidas que esto implica para los países en desarrollo son muy elevadas. Los pagos de las licencias por tecnologías ya estaban aumentando rápidamente en los países en desarrollo, incluso antes del ADPIC (gráfico 8.1). Ahora aumentarán a un ritmo más acelerado como resultado del acuerdo de la Ronda Uruguay (gráfico 8.2). Las transferencias totales en forma de pagos por licencias desde los países en desarrollo a las ETN del Norte multiplicarán casi por cuatro su actual nivel de 15.000 millones de dólares. Los incrementos podrían oscilar desde poco menos de 1.000 millones de dólares en el caso de India, a más de 2.000 millones de dólares para México y más de 5.000 millones para China (Banco Mundial 2002). Estas cifras suponen una presión significativa sobre su balanza de pagos. Para México e India, representan entre el 2 y el 3 por ciento del total de sus ingresos por exportación, subrayando la presión potencial sobre sus balanzas de pagos que los importadores de tecnología tendrán que absorber. Para países con déficits persistentes en su balanza de pagos, reservas limitadas e ingresos por exportación inestables –como es el caso de la gran mayoría de los países de África subsahariana– el acuerdo ADPIC supondrá una barrera formidable para el desarrollo tecnológico. En una época en que la tecnología ejerce una influencia cada vez más importante sobre la distribución de los beneficios del comercio, las normas sobre propiedad intelectual amenazan con inclinar aún más el mercado tecnológico en favor de los países ricos.

### Beneficios ilusorios

Haciendo caso omiso de estos costes económicos inminentes, los defensores del nuevo régimen de la OMC argumentan que generará beneficios a largo plazo, que se supone llegarán en varias formas. Se dice que el marco que creará el acuerdo ADPIC fomenta la innovación nacional, al tiempo que proporciona incentivos a las ETN para invertir en los países en desarrollo (Maskus 1997, Gould y Gruben 1996). Algunos analistas sugieren también que la seguridad que proporciona la protección de las patentes dará confianza a los inversores extranjeros para transferir nuevas tecnologías, sabiendo que no serán copiadas.

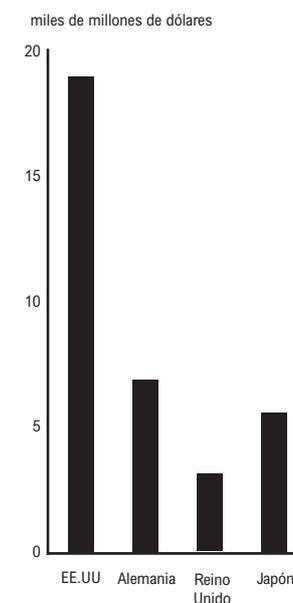
Estas suposiciones son en sí mismas difíciles de cuantificar; en parte porque es imposible evaluar las futuras implicaciones de un régimen que es nuevo, y en parte porque combinan especulación psicológica con especulación económica. Una cosa está clara: cualquiera que sea el impacto de las patentes sobre la innovación en los países ricos, sus efectos serán con toda probabilidad mucho más débiles en los pobres. En la mayor parte de los países en desarrollo, las principales barreras para la innovación son de carácter financiero o relacionadas con las infraestructuras y la formación, más que el resultado de una débil protección de las patentes. Es más, una protección más estricta de las patentes, al restringir las posibilidades de copiar tecnologías importadas, impedirá la innovación.

La suposición ampliamente aceptada de que una mayor protección de la propiedad intelectual promoverá la inversión extranjera no tiene una base creíble. Muchos de los países citados con más frecuencia por Estados Unidos por ser los que más violan los derechos de propiedad intelectual –como China, Tailandia y Argentina– han sido las principales zonas de inversión extranjera durante la pasada década. En cuanto a la sugerencia de que a las nuevas



**Gráfico 8.1**  
Pagos de los países en desarrollo por licencias de tecnología, 1985 y 1998

Fuente: UNIDO



**Gráfico 8.2**  
Los ganadores de la normativa ADPIC: crecimiento anual estimado de ingresos por las patentes gracias a la Ronda Uruguay.

Fuente: Banco Mundial

inversiones les siguen nuevas tecnologías, la evidencia apunta a la correlación contraria. Como se mostrará en el capítulo 9, los inversores extranjeros tienden a reducir las actividades de I+D de sus filiales en los países en desarrollo, incluso en aquellos (como Brasil) que ya ofrecen una protección más estricta de las patentes.

¿Y en cuanto al argumento más general de que los países en desarrollo se beneficiarán, junto con el resto del mundo, de los efectos del crecimiento dinámico que se derivará de las patentes? El problema es que estos efectos no están probados en absoluto. Existe una preocupación creciente, incluso en los países industrializados, de que se está abusando del sistema de patentes. Muchos ven en la rápida oleada de solicitudes de patentes que ha tenido lugar durante la última década, un síntoma de la «fiebre del oro», que lleva a las empresas a tratar de convertir el control de la investigación en control de los mercados. Sólo en Estados Unidos, se están presentando 300.000 solicitudes de patentes al año, el doble que en 1990. A IBM se le están concediendo diez nuevas patentes cada día laborable. En la segunda mitad de la década de los noventa, la empresa multiplicó por tres sus ingresos derivados de licencias, para alcanzar los 1.500 millones de dólares, una quinta parte de sus beneficios totales (Economist 2000).

Las patentes se pueden utilizar para recompensar y estimular la innovación, pero también para restringir la competencia. Se están patentando cambios mínimos en los productos, nuevos métodos empresariales e incluso ideas que aún no han fructificado. Estas prácticas están siendo ampliamente utilizadas con propósitos estratégicos, anexionando áreas enteras de investigación al propietario de la patente. Esto es especialmente perjudicial en el terreno de nuevas tecnologías complejas, en las que muchos componentes son susceptibles de ser patentados. El análisis de varios sectores sugiere que las patentes pueden estar retardando más que estimulando, el crecimiento económico y la innovación (Kingston 2001).

Cualquiera que sea el balance a largo plazo de los costes y beneficios, hay pocas dudas con respecto a los resultados a medio plazo. El acuerdo ADPIC, fruto de un intenso *lobby* de poderosos sectores empresariales y de la presión diplomática de Estados Unidos sobre los países en desarrollo, compensará con creces a sus principales arquitectos. Los perdedores serán los países en desarrollo. El mayor coste de la tecnología se traducirá en un aumento de la brecha tecnológica, disminuyendo los beneficios que podría reportar a los países pobres su integración en los mercados mundiales.

#### **Un caso especial: los medicamentos y la salud pública**

En el análisis de la Ronda Uruguay realizado por Credit First Suisse Boston, se describía a la industria farmacéutica como «el mayor beneficiario» del acuerdo ADPIC (Oxfam 2001f). Se podía haber añadido que los principales perdedores serían los pobres de los países en desarrollo, para quienes significará un aumento de los costes sanitarios y una mayor vulnerabilidad. Los países en desarrollo aceptaron finalmente el acuerdo, en parte por las amenazas de sanciones comerciales, y en parte por la creencia (errónea) de que obtendrían concesiones en otras áreas como el acceso al mercado. Hoy, un creciente número de gobiernos reconoce la amenaza potencial que el acuerdo ADPIC encierra para la salud pública.<sup>1</sup>

La industria farmacéutica no es simplemente el principal ganador del acuerdo ADPIC: es también su principal arquitecto. A través del Comité sobre Propiedad Intelectual, empresas como Pfizer, Merck y Du Pont fueron decisivas a la hora de persuadir a la administración Reagan para que forzara la entrada del ADPIC en la agenda de la OMC (Weissman 1996). Un antiguo ejecutivo de Pfizer, Edmund Pratt, ha escrito sobre la alianza entre el gobierno más poderoso del mundo y uno de los grupos industriales más poderosos del mundo: «Nuestra fuerza conjunta nos permitió establecer una alianza global entre el sector privado y el gobierno que sentó las bases de lo que sería el ADPIC» (citado en Drahos y Braithwaite 2002). Esta alianza sigue funcionando. Entre sus actividades se incluyen las amenazas de imponer sanciones comerciales a los países en desa-

rollo que han pretendido proteger los intereses de la salud pública frente a los derechos de patente (Oxfam 2001g).

#### *Implicaciones para el precio de los medicamentos*

Hasta comienzos de la década de los noventa, unos 50 países en desarrollo excluían los medicamentos de los productos que podían ser patentados, o bien otorgaban periodos más cortos de protección o condiciones de funcionamiento que restringían las reclamaciones de los propietarios de las patentes (Lanjouw y Cockburn 2001). Bajo el acuerdo ADPIC, no se permite este trato especial. En el año 2005, todos los países en desarrollo deben otorgar patentes a los nuevos productos farmacéuticos, aunque los países menos desarrollados tienen ahora hasta 2016 para hacerlo. La protección de la propiedad intelectual se aplicará a todos los productos patentados después de esas fechas, pero en muchos países en desarrollo ya ha entrado en vigor la legislación que concede derechos exclusivos de comercialización a los propietarios de las patentes, o se está elaborando.

La aplicación del acuerdo ADPIC va a revolucionar los mercados farmacéuticos en los países en desarrollo. En la actualidad, en muchos países un porcentaje elevado de los medicamentos son genéricos que, o bien provienen de la industria nacional, o son importados de otros países. Las naciones con una fuerte industria de genéricos (como India) son una fuente importante de medicamentos para los países que carecen de la capacidad de producción, como es el caso de buena parte de África subsahariana. Básicamente, las empresas de genéricos proporcionan copias de medicamentos de marcas comerciales, o patentadas, normalmente a precios más baratos. La competencia que generan cuando sus productos entran en el mercado juega un papel crucial para reducir los precios de los medicamentos. Restringiendo su entrada en el mercado hasta que finalice el periodo de protección de las patentes, el acuerdo ADPIC reducirá la competencia e impulsará la subida de los precios.

El efecto global sobre los precios variará de unos países a otros, pero la gran diferencia de precios entre los medicamentos genéricos y los patentados, sugiere que será muy importante. Una estimación realizada para India apunta a un incremento medio de al menos un 26 por ciento, con un aumento del 200-300 por ciento para los medicamentos nuevos patentados (Watal 1999, 2000).

Buena parte del debate en torno a las implicaciones de la protección de la propiedad intelectual para los precios de los medicamentos, se ha centrado en el VIH/SIDA. Esta enfermedad aporta ejemplos instructivos que demuestran claramente el uso de las patentes para mantener precios elevados, así como el papel que juega la competencia de los genéricos para forzar una reducción de precios. En 1999, la terapia triple anti-viral patentada costaba en los países industrializados entre 10.000 y 15.000 dólares por paciente y año. Las empresas de genéricos de India la estaban comercializando a menos de 1.500 dólares (Oxfam 2001g). El precio ha caído ahora a 295 dólares. En Tailandia, el precio de los medicamentos para el tratamiento de la meningitis asociada con el SIDA descendió a menos del 1 por ciento de su precio anterior, al finalizar el periodo de vigencia de las patentes. Pero no se ven afectados solamente los medicamentos para el VIH/SIDA. Las empresas de genéricos de India comercializan la Ciprofloxacina –un medicamento importante contra las infecciones que se utiliza en el tratamiento de la Shigella (diarrea hemorrágica)– a una quinta parte de lo que cuesta el equivalente de marca en Pakistán. De igual modo, las empresas de genéricos de Bangladesh producen una versión del Septraxon, un antibiótico de Roche utilizado en el tratamiento de la bronquitis, a la tercera parte de lo que cuesta la marca comercial.

Resulta especialmente preocupante para los países en desarrollo el hecho de que las patentes impulsarán la subida de los precios de la próxima generación de medicamentos, en un momento en que la resistencia microbiana a los tratamientos existentes ha alcanzado proporciones alarmantes. En muchos países, hasta el 70 por ciento de los casos actuales de neumonía –la enfermedad infecciosa causante de más muertes en el mundo después del

VIH/SIDA– son resistentes a los antibióticos de primera línea. La resistencia múltiple a los medicamentos se está encontrando también en los microbios que provocan la diarrea, lo que contribuye a causar dos millones de muertes al año (OMS 2000a). Existe el peligro de que las patentes dejen fuera del alcance de los pobres de los países en desarrollo, los nuevos medicamentos eficaces para el tratamiento de estas enfermedades que surjan de la investigación en los países industrializados.

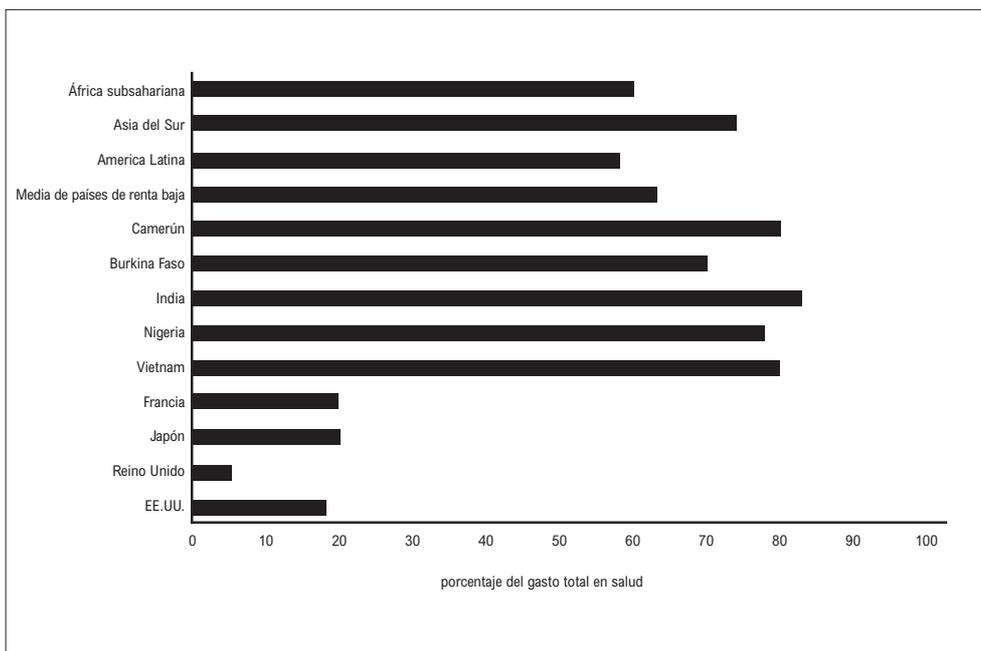
#### *Implicaciones para las familias*

Cualquier incremento de los precios de los medicamentos que se derive del acuerdo ADPIC tendrá graves consecuencias para la salud pública, sobre todo entre los pobres. Se verá comprometida la capacidad de las familias para tratar las enfermedades, así como la capacidad de los gobiernos para proporcionar medicamentos vitales. La mayor parte de la carga recaerá sobre las mujeres, debido a su mayor nivel de vulnerabilidad frente a las enfermedades y a que asumen la principal responsabilidad en el cuidado de la familia. En un contexto en el que, según la Organización Mundial de la Salud, la tercera parte de la población de los países pobres carece de acceso a la atención sanitaria, el acuerdo ADPIC supone una grave amenaza.

Esta amenaza se deriva principalmente de la subida de precios descrita en la sección anterior. Algunos analistas han argumentado que el precio de los medicamentos es irrelevante para los pobres, y que el auténtico problema radica en la falta de medicamentos y en la ausencia de servicios sanitarios (Bale 2001). Este argumento está profundamente equivocado. Aunque es cierto que la falta de acceso de los pobres a la atención sanitaria se debe a una compleja variedad de razones, el precio de los medicamentos es un factor importante. Incluso el más superficial análisis de las diferencias en la financiación de la sanidad entre países ricos y pobres ayuda a explicar porqué. Cuando una persona cae enferma en el mundo industrializado, la mayor parte del coste del tratamiento es asumido por la sanidad pública o por un seguro médico privado de pago previo; los costes en que incurren las familias son mínimos. El dinero que sale directamente de los bolsillos de los ciudadanos en un país como Estados Unidos o el Reino Unido, representa por regla general menos de la quinta parte del gasto total de la atención sanitaria. Sin embargo, en países como Tanzania y Vietnam, y a lo largo del mundo en desarrollo, esa proporción se acerca a cuatro quintas partes (Filmer, Hammer y Pratchett 1997) (gráfico 8.3).

**Gráfico 8.3**  
Pago directo en metálico como porcentaje del gasto total en salud: países seleccionados.

Fuente: Organización Mundial de la Salud



Cuando la gente de los países pobres cae enferma, hay una razón muy directa por la que ellos, y no el Estado, pagan. Tienen menos posibilidades que otros grupos en mejor situación económica de estar incluidos en sistemas de pago previo relacionados con el empleo, y es menos probable que tengan acceso a servicios subvencionados (OMS 2000b). Los medicamentos son, con mucho, el principal componente del gasto familiar en atención sanitaria, ascendiendo al 50-90 por ciento del total (OMS 1998). El caso de Burkina Faso (gráfico 8.4) no es inusual. Es por eso que el precio de los medicamentos sí importa.

En países en los que un porcentaje elevado de la población vive por debajo del umbral de la pobreza, subidas incluso pequeñas de los precios pueden tener consecuencias catastróficas. El coste de tratar un solo episodio de enfermedad puede llevarse una gran parte de los limitados recursos de la familia. Una investigación llevada a cabo por OXFAM en dos comunidades rurales y una urbana de Uganda, se encontró con personas pobres que habían gastado hasta una tercera parte de su ingreso mensual durante su episodio más reciente de enfermedad. En la provincia este de Zambia, mujeres pobres de una zona rural contaron que habían gastado 7 dólares en comprar los antibióticos que les habían recetado para tratar la neumonía infantil resistente a los medicamentos, una de las principales causas de enfermedad y de mortalidad infantil en la época de las lluvias. Se trata de una región del país en la que alrededor de tres cuartas partes de la población se ve obligada a sobrevivir con menos de un dólar al día. Como explicaba el médico entrevistado por OXFAM: «Escribir una receta de estos medicamentos es como firmar un certificado de muerte. Sabemos que las familias pobres no van a poder hacer frente al gasto, y sabemos las consecuencias.»

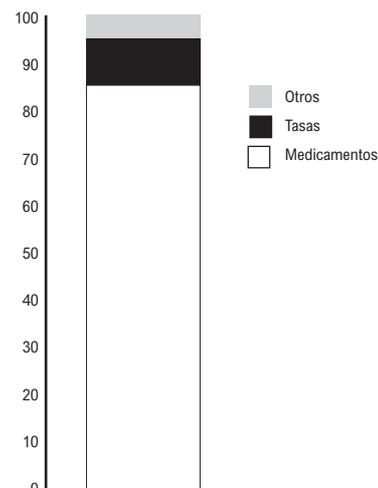
Investigaciones realizadas en un buen número de países, identifican sistemáticamente la incapacidad de pagar los medicamentos como un problema importante para las familias pobres. En algunos casos, ese problema se pone de manifiesto por el hecho de que los pobres ni siquiera van a buscar un tratamiento. En otros, conduce a retrasos en la búsqueda de tratamiento, o a que éste no se complete. Cuando la enfermedad golpea a las familias pobres, la gente se puede ver forzada a cubrir los costes de los medicamentos vendiendo sus bienes o endeudándose.<sup>2</sup> Las mujeres se enfrentan a problemas específicos. Como las principales responsables del cuidado de la familia, responden a las emergencias sanitarias y al alto coste de los medicamentos aumentando el trabajo que realizan sin recibir ningún salario, reduciendo los gastos o asumiendo actividades adicionales para generar ingresos.

Es en este contexto en el que cualquier aumento del precio de los medicamentos puede tener consecuencias tan graves para la salud de los pobres. Incrementos de la escala de los que se producirían bajo el acuerdo ADPIC, excluirían inevitablemente del tratamiento a muchas de las personas que son más vulnerables a la enfermedad.

#### *Implicaciones para la financiación pública*

Al igual que las familias pobres, los gobiernos de los países en desarrollo se enfrentan a fuertes presiones económicas para dar respuesta a los problemas sanitarios. A escala mundial, hay una relación inversa entre la financiación de la sanidad y las necesidades sanitarias. El gasto público en los países de renta baja –en los que se dan la inmensa mayoría de las enfermedades evitables y de las muertes prematuras– es con frecuencia de tan sólo 5-7 dólares per cápita al año, frente a los 1.600 dólares per cápita en los países ricos (OMS 1998). El gasto en medicamentos se lleva normalmente una parte muy importante del gasto público en sanidad, ascendiendo a menudo a más de la quinta parte del total. En buena parte de África y el sur de Asia, donde el presupuesto es reducido, esta proporción se traduce en 0,50 dólares por persona.

Bajo estas condiciones, el aumento del precio de los medicamentos que se espera como resultado del acuerdo ADPIC intensificará la presión sobre unos presupuestos sanitarios ya sobrepasados. Por ejemplo, un estudio realizado para Colombia estima que el aumento de costes asociado con el ADPIC equivaldría al 20 por ciento del gasto sanitario actual. Esto tendría graves implicaciones sobre la capacidad del gobierno para mantener el acceso a medicamentos esenciales para los nueve millones de personas a las que da cobertura el



**Gráfico 8.4**  
Gasto en medicamentos como porcentaje del gasto total en salud: Burkina Faso 1995

Fuente: Organización Mundial de la Salud

Fondo de Garantía y Solidaridad Nacional, un sistema de asistencia social que subvenciona la atención sanitaria para aquellos que no tienen una cobertura adecuada mediante los sistemas relacionados con el empleo.

*Salvaguardas inadecuadas y la amenaza del «ADPIC plus»*

Cuando se negoció el acuerdo ADPIC, se introdujeron en el sistema algunas salvaguardas provisionales para la salud pública. Una de las razones de la controversia que rodea su entrada en vigor es que, con independencia de la letra de la ley, el espíritu de estas salvaguardas ha sido violado. Bajo el Artículo 8 del acuerdo ADPIC, los gobiernos «pueden (...) adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública», siempre que sean coherentes con los principios generales del ADPIC. Una de estas medidas (permitida bajo el Artículo 31) son las licencias obligatorias. Otra salvaguarda frente al abuso de las patentes son las «importaciones paralelas». Éstas permiten a los gobiernos importar medicamentos de otro país, en los casos en que el precio local cargado por el propietario de la patente sea superior al precio de venta en otro mercado. Sin embargo, esta disposición sólo permite a los gobiernos importar medicamentos patentados, y no copias genéricas.

El abismo entre los principios de las salvaguardas y la práctica quedó patente en la experiencia vivida por Sudáfrica. En noviembre de 1997, el Gobierno de este país promulgó una ley que le permitía realizar importaciones paralelas, junto con otras medidas, en interés de la salud pública. El objetivo era mejorar su capacidad para proporcionar acceso a medicamentos asequibles a los 4,5 millones de afectados por el VIH/SIDA en el país. La ley fue objeto inmediatamente de una recusación legal por parte de 39 empresas farmacéuticas, que alegaban que se estaban violando los principios de la OMC. Retiraron su acción como resultado de una campaña internacional coordinada por South African Treatment Action Campaign, Médicos Sin Fronteras y OXFAM. Pero en un país donde el VIH/SIDA ha dejado medio millón de huérfanos, donde nacen 50.000 niños cada año portando el virus y donde el VIH/SIDA se cobra más de 300 vidas diarias, el daño humano causado por unos precios altos suscita cuestiones fundamentales en torno al ADPIC.

El caso de Sudáfrica fue seguido por otro desafío a la salud pública, y una marcha atrás política aún más espectacular. En marzo de 2001, el Gobierno de Brasil anunció que autorizaría la producción local de dos medicamentos vitales para el VIH/SIDA, a menos que las empresas que las suministraban –Roche y Merck– acordaran reducir sus precios. El gasto en esos dos medicamentos estaba absorbiendo la tercera parte del presupuesto destinado por Brasil para el SIDA. Las empresas locales tenían capacidad de producir ambos medicamentos a menos de la mitad del precio de importación. Ante esta situación, las empresas acordaron bajar sus precios, pero no antes de que Estados Unidos hubiera iniciado en la OMC un proceso contra Brasil, recusando el derecho del gobierno a no respetar las patentes en interés de la salud pública (Oxfam 2001h). Una vez más, el proceso fue retirado ante las protestas internacionales.

Los casos de Sudáfrica y Brasil llegaron a ser muy conocidos por derecho propio. Otros países han sido objeto de presiones igualmente irresponsables, aunque hayan recibido menos publicidad. El Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), utilizando legislación nacional sobre comercio conocida como «Especial 301», ha amenazado con imponer sanciones comerciales unilaterales contra una larga lista de países que considera no están cumpliendo con su obligación de hacer respetar las patentes de las empresas estadounidenses. La lista incluye India, Egipto, Argentina y República Dominicana. En cada caso, la oficina de la USTR ha actuado después de que hubieran sido presentadas quejas por parte de la Asociación Norteamericana de Compañías Farmacéuticas Investigadoras y Fabricantes (PhRMA), que representa a gigantes del sector como Pfizer, Merck y Bristol Squibb Myers (Oxfam 2001g). Normalmente el objetivo ha sido la legislación que permite a los gobiernos aplicar las disposiciones sobre licencias obligatorias e importaciones paralelas. Estas actuaciones subrayan la indudable influencia que las principales empresas siguen ejerciendo sobre la aplicación de los regímenes sobre propiedad intelectual en el mundo.

*Una norma para los ricos: «ADPIC plus»*

Los países industrializados han aplicado para sí mismos criterios diferentes de los que aplican a los países pobres. Estos dobles raseros han puesto en cuestión no sólo la legitimidad del acuerdo ADPIC, sino también la credibilidad de la OMC.

El Gobierno de Estados Unidos en su respuesta al uso de esporas de ántrax en los ataques terroristas contra sus ciudadanos en 2001, indicó que no respetaría los derechos de Bayer –empresa que produce uno de los medicamentos más efectivos contra el ántrax– a menos que la empresa redujera sus precios (Fushrum y Winslow 2001). Canadá fue más allá: el Gobierno amenazó con declarar una emergencia nacional y autorizar a un proveedor local la fabricación del medicamento bajo licencia (Financial Times 2001). Países como Sudáfrica, Brasil, Kenia e India han estado reclamando precisamente el derecho a hacer esto mismo: situar los intereses de salud pública de sus ciudadanos por encima de los intereses privados de los dueños de las patentes (Economist 2001b). A diferencia de Canadá, la mayoría de los países en desarrollo carecen de la capacidad de producir los medicamentos que necesitan. Y sin embargo el ADPIC se ha interpretado de forma que puede restringir el que los exportadores de medicamentos genéricos abastezcan a países que no tienen la capacidad de producir por ellos mismos.

Por ineficaces que sean las actuales salvaguardas de la OMC, se están viendo minadas por acontecimientos externos a ésta. Los términos de los acuerdos regionales y bilaterales protegen la propiedad intelectual de forma aún más estricta. Bajo el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), no hay cláusulas equivalentes a las del acuerdo ADPIC (en los Artículos 7 y 8) que especifiquen que las prioridades de salud pública pueden prevalecer por encima de los derechos de patente. De igual modo, el acuerdo bilateral de comercio entre Estados Unidos y Jordania debilita la capacidad de los gobiernos de recurrir a las licencias obligatorias para contrarrestar comportamientos monopolísticos. Como resultado de este acuerdo, ha sido retirada una ley jordana sobre el suministro de medicamentos vitales para la salud pública, que estipulaba que los dueños de las patentes deben proporcionar «cantidades importantes a precios razonables». La redacción poco precisa del tratado puede, en potencia, hacer más difícil que el gobierno introduzca las licencias obligatorias, y más fácil que la empresa emprenda actuaciones legales (Drahos 2001).

Estos esfuerzos por desarrollar un sistema paralelo –«ADPIC plus»– tienen ramificaciones importantes. Bajo la OMC, los países no pueden actuar de forma discriminatoria. De esto se deriva que cualquier criterio que se establece en un tratado bilateral debe aplicarse a todos los países. El resultado es que los países en desarrollo se están viendo forzados a aceptar obligaciones que exceden con mucho las disposiciones de la OMC, antes incluso de que estén claras todas las implicaciones.

*Falsas promesas*

Se ha argumentado extensamente que el acuerdo ADPIC generará beneficios a largo plazo para los pobres, aunque a corto plazo se generen costes de ajuste. Estos beneficios se supone que se derivarán de los incentivos que se proporciona a la industria para desarrollar nuevos medicamentos. Es más, la industria farmacéutica y los gobiernos del Norte dicen que la protección de las patentes contribuirá a estimular una mayor investigación en las enfermedades de los pobres. No hay duda de que esa investigación resulta vital. En los países en desarrollo se producen más del 80 por ciento de las enfermedades del mundo, pero menos del 10 por ciento del gasto en I+D (y menos del 2 por ciento en África). Menos de una décima parte de la I+D mundial se destina a neumonía, diarrea y tuberculosis –tres de las principales causas de mortalidad infantil, y responsables de una quinta parte de las enfermedades mundiales (Gwatkin y Guillot 1999). Una limitada I+D ha generado un limitado aporte de nuevos medicamentos. De los 1.233 nuevos medicamentos que llegaron al mercado en las dos décadas anteriores a 1997, sólo 13 fueron aprobados específicamente para enfermedades tropicales (Pecoul et al. 1999).

El problema es que una protección más estricta de las patentes no va a cambiar el panorama, y va a ayudar poco a crear incentivos entre las empresas de genéricos para que lleven a cabo su propia I+D (Oxfam 2001f). Se estima en 500 millones de dólares el coste en I+D necesario para colocar un nuevo medicamento en el mercado, cantidad que está fuera del alcance incluso de las mayores empresas de genéricos. En la mayoría de los casos, las empresas de genéricos se verán obligadas bien a cerrar (al perder el derecho a entrar en los mercados con copias de medicamentos patentados) o bien a asociarse con las principales empresas mundiales. El argumento de que el ADPIC proporcionará a estas grandes empresas interés por desarrollar medicamentos para el tratamiento de enfermedades relacionadas con la pobreza es en el mejor de los casos especulativo y, en el peor, irreal. Como el poder adquisitivo es tan limitado en los países pobres, hay poco incentivo para incrementar la I+D dirigida al mercado que proporcionan. Los consumidores de los países ricos gastan más de 2.200 millones de dólares al año en Claritin, un medicamento utilizado para tratar los síntomas de la fiebre del heno. Esta cifra supera al gasto total en medicamentos de toda África subsahariana en un año. Se puede obtener mayor beneficio del tratamiento de alergias menores en los países ricos que del tratamiento de enfermedades que se cobran vidas en los pobres. El mercado farmacéutico, como cualquier otro, no dirige sus inversiones hacia las áreas de mayor necesidad humana, sino a las áreas en las que la demanda de consumo está respaldada por el poder adquisitivo.

Las empresas farmacéuticas tienen un papel crucial que jugar en el desarrollo y suministro de los medicamentos necesarios para combatir las enfermedades de los países en desarrollo, pero el acuerdo ADPIC no va a facilitar esa tarea. Como ha concluido el informe de la Comisión de Macroeconomía y Salud, la brecha mundial en la financiación sólo se cerrará mediante un importante esfuerzo internacional, respaldado por un incremento de la ayuda y facilitado por medio de asociaciones público-privadas (Comisión de Macroeconomía y Salud 2001).

La pretensión de la industria de que una protección más estricta de las patentes es vital para la investigación, y de ahí para el futuro suministro de medicamentos, debe tomarse con precaución. No cabe duda de que la industria farmacéutica es más dependiente de la protección de las patentes que la mayoría, y esto es por razones obvias: los costes de I+D son altos, y los costes de hacer copias suelen ser excepcionalmente bajos. Es por eso que la diferencia de precios entre las genéricas y las patentadas es tan grande. En la industria farmacéutica hay una estrecha conexión entre la cobertura de las patentes y la valoración que los inversores hacen del mercado. En agosto de 2000, la empresa americana Eli Lilly perdió una acción legal con la que pretendía ampliar en seis meses la patente del Prozac, su antidepresivo de mayor venta. En cuestión de días, los precios de sus acciones habían caído en un tercio, llevándose 38.000 millones de dólares de la capitalización de la empresa (Economist 2000).

El problema es que el sector farmacéutico se ha mostrado particularmente hábil a la hora de explotar los fallos del sistema de patentes. Se utilizan de forma habitual una serie de prácticas –como hacer cambios menores en los productos al final de su vida– para extender los derechos de monopolio, restringir la entrada al mercado y mantener precios elevados. En algunos casos, estas prácticas incluyen acuerdos con empresas de genéricos. En Estados Unidos, la Comisión Federal sobre Comercio inició, en 2001, una amplia investigación en torno a las alegaciones de que grandes empresas farmacéuticas estaban bloqueando de forma ilegal la entrada en el mercado de genéricos de bajo precio (Spiegel 2001).

Otro problema es la disposición de las oficinas de patentes a aceptar peticiones dudosas. En abril de 2000, se concedió a GlaxoSmithKline una ampliación de 15 años para el Augmentine, un poderoso antibiótico patentado por primera vez en 1981. Antes de que expirara la patente original sobre uno de los ingredientes activos del medicamento, la empresa tuvo éxito en el lanzamiento de una «patente submarina», una petición de la

ampliación de los derechos de monopolio sobre la base de otro ingrediente que había sido descubierto en los años setenta. La empresa recibió, de hecho, dos patentes por una sola investigación (Pilling y Wolfe 2000). Puede parecer que estos problemas suscitan cuestiones alejadas de las preocupaciones de los países en desarrollo. Pero la habilidad de poderosas empresas de extender la duración de las patentes tendrá el efecto de inflar aún más los precios de muchos medicamentos vitales, con consecuencias negativas para la salud pública en los países en desarrollo.

#### *Implicaciones para la pobreza y el comercio internacional*

Los más inmediatos perdedores por la aplicación del acuerdo ADPIC a los medicamentos serán las familias de los países en desarrollo. Cada año mueren unos 14 millones de personas en los países en desarrollo a causa de enfermedades infecciosas, lo que equivale a 30.000 muertes diarias. La mayor parte de estas muertes se producen entre los pobres. La mitad de las víctimas son niños (UNICEF 2000). La OMC, al imponer un sistema de protección de la propiedad intelectual concebido para favorecer los intereses de poderosas empresas en lugar de cubrir las necesidades de los pobres, amenaza con obstaculizar los esfuerzos por hacer frente a la crisis sanitaria que subyace detrás de estas estadísticas.

Las repercusiones se extenderán más allá de la salud de las familias, llegando a los mercados locales e internacionales. Los pobres se ven mucho más afectados por la enfermedad que los ricos, ya que dependen sobremanera de su trabajo, y tienen bienes limitados sobre los que apoyarse durante las emergencias. El acuerdo ADPIC, al aumentar el coste de tratar las enfermedades, se sumará a las presiones que restringen la capacidad de los pobres de aprovechar las oportunidades del mercado.

Los efectos se transmitirán a lo largo de economías enteras. La enfermedad reduce los ingresos y las perspectivas de crecimiento económico. Una buena salud es la base de la productividad, un requisito para cualquier medio de vida y los cimientos para aprender en la escuela. Para las economías nacionales, la salud es uno de los principales fundamentos del desarrollo. Para las familias, su estado de salud tiene una influencia importante en la capacidad de la gente para participar en los mercados y aprovechar las oportunidades que proporciona el comercio. Las mujeres se ven especialmente afectadas por la doble carga que supone para ellas su vulnerabilidad ante la enfermedad y la demanda de su tiempo para atender a los miembros de la familia que caen enfermos.

#### **Bioteología, patentes y seguridad alimentaria**

*«Proteger las semillas es esencial para la supervivencia de los pequeños productores agrarios. Pero ahora con el ADPIC se prohíbe el hecho de conservar, intercambiar y vender semillas. Quitarnos el derecho a reproducir y compartir semillas es como quitarnos nuestras vidas. ¿Cómo es posible que alguien reclame de repente la propiedad sobre los recursos genéticos?»*  
(Leopoldo Guilaran, productor de arroz de la isla de Negros, Filipinas).

En los comienzos del siglo XXI, la ciencia biológica tiene la capacidad de provocar cambios fundamentales en el mundo en que vivimos. El desciframiento de las secuencias del ADN ha creado nuevas oportunidades de avanzar en la investigación médica, la industria y la agricultura. El poder de leer y modificar secuencias genéticas, utilizado sabiamente, podría proporcionar grandes beneficios a la humanidad. Pero la revolución científica también conlleva amenazas.

Los materiales biológicos y genéticos que proporcionan los principales recursos para las industrias de biotecnología y de producción de semillas, son también la base del medio de vida de los pobres de las zonas rurales, y de la seguridad alimentaria a escala familiar y nacional. Como sugiere el agricultor citado más arriba, la aplicación de los derechos de propiedad intelectual a las plantas y al material genético podría amenazar la seguridad alimentaria. Puesto que tres cuartas partes de la población mundial que vive por debajo del umbral de la pobreza se encuentra en las áreas rurales, cualquier cosa que incremente los costes de las semillas o de otros factores de producción podría resultar perjudicial. Al igual que las restricciones al derecho de los productores agrarios pobres a conservar las semillas de las que dependerá la cosecha del año siguiente.

### El ADPIC y más allá

Los principios subyacentes que determinan la aplicación del acuerdo ADPIC en el área de las semillas y las plantas están relativamente claros, y son un reflejo de aquellos que se aplican a los derechos de propiedad intelectual en general. En la práctica, sin embargo, hay serios problemas a la hora de interpretar como debe aplicarse el actual acuerdo ADPIC. El acuerdo requiere que los países protejan las variedades de plantas mediante patentes o mediante regímenes concebidos específicamente (*sui generis*), como los derechos de los productores de semillas. El acuerdo también convierte en obligatorias las patentes de todos los microorganismos y procesos microbiológicos.<sup>3</sup> Este requerimiento puede extender de hecho el control sobre algunos animales y plantas mediante las patentes, si se utilizan procesos microbiológicos para crearlos o modificarlos. Estados Unidos y la UE en particular han interpretado que las normas de la OMC permiten una mayor protección de las patentes de plantas y animales.

#### *Biopiratería*

Puesto que las patentes concedidas en Europa y América otorgan un control efectivo sobre el posible valor económico de los recursos genéticos provenientes de cualquier país, crean un incentivo para que las empresas consigan materiales genéticos de cualquier origen para desarrollar nuevos medicamentos, semillas y otros productos, que sean rentables. Los países en desarrollo son un objetivo natural, puesto que se estima que en ellos se encuentra el 90 por ciento de los recursos biológicos del planeta. Esto ha suscitado temores en cuanto a la «biopiratería». En Estados Unidos y en Europa se han concedido patentes para productos y fórmulas que ya son conocidos por los agricultores de los países en desarrollo (Mayne 2002). Entre los casos más conocidos se encuentran los de empresas estadounidenses que han patentado la judía amarilla mexicana enola, el arroz basmati y genes seleccionados de maíz (GRAIN 1998). Un empresa europea ha patentado un proceso para extraer sustancias medicinales del árbol neem de India, conocido por los agricultores del país desde hace siglos (PNUD 2001a).

Como demuestran estos casos, se pueden extraer recursos de tierras públicas, granjas y pueblos y patentarlos después en otro país, privatizando de hecho el provecho del conocimiento comunitario transmitido durante generaciones. El conocimiento local no se recompensa, en gran parte porque se transmite por tradición oral, en lugar de registrarse en laboratorios occidentales. Si se respetaran los derechos comunitarios, o se compartieran los beneficios, se avanzaría un poco hacia un reequilibrio del acuerdo ADPIC. Se estima que si se pagara un 2 por ciento en royalties por los materiales genéticos desarrollados por comunidades locales en el Sur que han sido patentados en los países industrializados, sólo de las plantas medicinales se generarían más de 5.000 millones de dólares (PNUD 2001a). El problema es que no existe ningún marco para recompensar a las comunidades, en parte porque el sistema del ADPIC está concebido para proteger a los inversores de las empresas privadas, y en parte por el fracaso en aplicar eficazmente la Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica.

#### *Control sobre las semillas*

Para los pequeños productores agrarios, la amenaza más directa de las patentes viene en forma de posibles restricciones del derecho a conservar, intercambiar y vender semillas. Las patentes, por su naturaleza, impiden que terceras partes emprendan esa actividad. El problema es que el control sobre las semillas es un requerimiento fundamental para la seguridad alimentaria y la protección de la biodiversidad. Las mujeres, que tradicionalmente han sido las encargadas de conservar los recursos genéticos indígenas como las semillas y las plantas medicinales, se ven significativamente afectadas por este problema.

Los gobiernos del Norte dicen que el acuerdo ADPIC permite a los países en desarrollo aplicar sistemas *sui generis* que protejan los intereses locales. Esto es, como mucho, una verdad a medias. Los países en desarrollo pueden optar por una legislación nacional distintiva para proteger las variedades de plantas, estando sujetos al requerimiento general de que deben

proporcionar protección efectiva a los productores de semillas. En principio, esto podría permitir a los países proporcionar periodos de protección más cortos, introducir acuerdos que beneficien a las comunidades locales, o dejar exentos a ciertos tipos de plantas. Sin embargo, la flexibilidad es más aparente que real.

Los gobiernos de los países en desarrollo están siendo sometidos a presiones por parte de Estados Unidos, la UE y los grupos de interés empresariales para que adopten los derechos de los productores de semillas contenidos en la Convención Internacional para la Protección de las Nuevas Variedades de Plantas (conocida por sus siglas francesas UPOV). Este tratado ha sido modificado a lo largo del tiempo. En 1978 fue enmendado, pero todavía permitía a los agricultores el derecho a conservar semillas y utilizar semillas protegidas para desarrollar sus propias variedades. Desde entonces ha sido sustituido por una nueva disposición, tomando la forma de UPOV 1991. Aunque es en cierto modo menos restrictivo que la legislación de un sistema estándar de patentes, requiere que sus miembros otorguen derechos exclusivos durante 20 años a las plantas, con los privilegios de los agricultores a discreción de los gobiernos nacionales. Estados Unidos y la UE están tratando de asegurar que en la aplicación de UPOV 1991 se proporcionen patentes para las plantas.

Con este historial, existe un peligro obvio de que UPOV extienda el control empresarial sobre el suministro de semillas a los agricultores. No se trata de una amenaza futura: las patentes ya están ampliando el alcance empresarial en relación con las semillas. La ONG británica ActionAid ha calculado en más de 900 las patentes existentes sobre las cinco cosechas destinadas a alimentación que aportan tres cuartas partes del suministro de alimentos en el mundo. Cuatro ETN poseen casi la mitad de ellas (ActionAid 1999). En la actualidad, la mayoría de estas patentes se han hecho efectivas en los países industrializados. El peligro está en que una protección más estricta de las patentes permitirá a las empresas hacer valer sus derechos en los países en desarrollo.

#### *«ADPIC plus» aplicado a las semillas*

Los acontecimientos que están teniendo lugar fuera de la OMC están reforzando los regímenes de propiedad intelectual aplicados a las plantas. Al igual que en el caso de la salud pública, las disposiciones «ADPIC plus» son una característica habitual de los tratados regionales y bilaterales. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ejemplifica este proceso de continuo reforzamiento de la protección. Bajo el TLCAN, México debe aplicar UPOV 1991. El tratado también restringe el espacio para que los gobiernos puedan excluir plantas, animales y procesos biológicos de las patentes. Cuando la UE negoció una Zona de Libre Comercio (ZLC) con México, utilizó el TLCAN como punto de referencia. El Artículo 12 del ZLC compromete a ambas partes a aplicar los «niveles más altos» de protección de la propiedad intelectual, lo que incluye el cumplimiento de UPOV 1991. Bajo la iniciativa de Libre Comercio de las Américas, Estados Unidos persigue generalizar este modelo en toda la región.

En los acuerdos bilaterales se está adoptando un enfoque similar. Los acuerdos sobre inversiones negociados en 2000-01 entre Estados Unidos por un lado y Vietnam, Jordania y Nicaragua por el otro, incluyen todos ellos el requerimiento de que se cumpla el UPOV 1991, en el caso de Jordania en el plazo de un año. El acuerdo bilateral Estados Unidos-Jordania está siendo utilizado ahora como una plantilla para otros acuerdos, incluyendo uno entre Estados Unidos y Chile (Drahos 2001). Esto ilustra como el cumplimiento del acuerdo ADPIC de la OMC se ha convertido ahora en un requisito mínimo más que en un máximo. Gradualmente, la protección mundial de la propiedad intelectual se está haciendo más estricta y se está reforzando mediante una compleja red de acuerdos bilaterales y regionales, cada uno de los cuales establece unas condiciones un poco más estrictas.

#### **La revolución biotecnológica y el ADPIC**

La aplicación de normas más estrictas sobre propiedad intelectual a las semillas y a las plantas está suscitando una intensa controversia. Según la industria, una protección más efectiva de las patentes permitirá que se difundan más ampliamente los beneficios derivados de

la innovación biotecnológica. Si esto fuera cierto, supondría una fuerte defensa de la necesidad del ADPIC, dejando a un lado las preocupaciones por la seguridad de esas intervenciones. Las variedades de plantas resistentes a los parásitos y a la sequía obtenidas por ingeniería genética, podrían generar importantes beneficios en los países en desarrollo, en especial en aquellos con la infraestructura necesaria para ponerlas a disposición de los agricultores pobres. Sin embargo, buena parte de la evidencia utilizada para apoyar la argumentación de la industria es poco más que una cortina de humo para perseguir intereses privados.

Los agricultores han manipulado la composición genética de las cosechas destinadas a alimentación y de los animales domésticos desde los tiempos del Neolítico, mediante la propagación y la fertilización cruzada de plantas o de animales con las características más deseables. Cosechas como el trigo, la cebada y el maíz, y animales como las cabras y las vacas difieren de sus ancestros debido a la reproducción selectiva. La biotecnología es diferente, no sólo porque la identificación de las características de genes específicos permite producir resultados más concretos y rápidos, sino también porque permite la implantación de genes entre especies que están demasiado distantes como para poder reproducirse de forma natural.

En términos técnicos, el potencial para mejorar la productividad podría ser enorme, aunque esto está por probar. Los científicos pueden añadir genes y hacer a la medida el genoma de las plantas para que sean resistentes a parásitos y patógenos, como nunca antes había sido posible. Entre los beneficios potenciales se incluye mejorar la productividad, aumentar la resistencia a los parásitos, reducir los requerimientos de pesticidas químicos y fertilizantes, mejoras nutricionales (por ejemplo, aumentando el contenido de minerales y vitaminas), y el control de enfermedades (National Research Council 2000).

En un estudio llevado a cabo en China se ha realizado una investigación entre los agricultores que utilizan semillas de algodón modificadas mediante la implantación de la toxina del *Bacillus thuringiensis* (Bt) para controlar un gusano del algodón que presenta una resistencia creciente a los controles químicos (Pray et al. 2000). Según el estudio, el algodón modificado genéticamente producía beneficios económicos y ambientales significativos, con una reducción sustancial de la necesidad de fumigar con pesticidas, y sin afectar a la producción. Se ha modificado genéticamente arroz para que contenga beta-caroteno, una fuente de Vitamina A. La deficiencia de esta vitamina deja a unos 230 millones de niños en situación de riesgo de ceguera e infecciones respiratorias. Aparentemente, el «arroz dorado», como se conoce al producto modificado, parecería ofrecer un posible medio para mejorar la situación nutricional.

Abundan las argumentaciones y contra-argumentaciones científicas sobre los resultados de las pruebas con modificaciones genéticas. Los críticos apuntan con razón a que la ingeniería genética es una ciencia que está en su infancia, y que en un organismo vivo los genes pueden mutar, multiplicarse y reproducirse con otros organismos vivos. Los organismos modificados genéticamente podrían tener impactos negativos sobre la composición genética de plantas y animales salvajes, con resultados potencialmente negativos. Dejando a un lado las consecuencias, permanece la duda sobre si la mayor productividad registrada en los ensayos de campo con el algodón Bt se pueden reproducir, sobre todo en áreas de cultivo marginales. La respuesta de la industria es plantear potenciales mejoras de la productividad y nutricionales. De hecho, el tema sigue abierto. Incluso en los casos en que las pruebas sobre el terreno dan resultados llamativos, queda a menudo abierta la cuestión de en qué medida se podrán reproducir los resultados, en especial en zonas agrícolas que carecen de acceso a la irrigación y a otros factores de producción (Lappe et al. 1998). Es más, las innovaciones tecnológicas no pueden resolver los problemas estructurales responsables de la pobreza, incluso aunque puedan aportar parte de la solución. Las poblaciones rurales pasan hambre por razones estructurales, que incluyen la falta de acceso a la tierra, a créditos y a otros bienes productivos. Las nuevas tecnologías, si se introducen en estructuras sociales marcadas por desigualdades extremas, podrían concentrar aún más las ventajas en manos de los ricos.

De igual modo, cualesquiera que sean los beneficios de cosechas como el arroz dorado, hay formas de abordar los problemas de las deficiencias nutricionales con un mejor resultado coste beneficio: por ejemplo, que los agricultores pobres puedan cultivar verduras. Aún así, no hay duda de que el aumento de la productividad tiene un papel que jugar en la reducción de la pobreza. Según algunos analistas, a pesar de su desviación inicial en favor de las grandes explotaciones agrarias, las tecnologías que condujeron a la Revolución Verde en India hicieron una contribución importante en términos de generar ingresos y empleo en las zonas rurales, si bien con costes ambientales. En principio, no hay razón para rechazar a priori el potencial que puede tener la biotecnología para mejorar el bienestar de los pobres.

#### *Prevalece la lógica del mercado*

El problema es que el motor que mueve la investigación biotecnológica, y el empuje que recibe de las patentes, están desconectados de las iniciativas para reducir la pobreza en el mundo. El control sobre las innovaciones biotecnológicas está enormemente concentrado. Según el Nuffield Council, seis importantes grupos industriales controlan la tecnología necesaria para realizar investigación comercial en el campo de los cultivos modificados genéticamente (Nuffield Council 1999). La investigación llevada a cabo por las principales ETN de la industria agroalimentaria empuja la investigación pública sobre la aplicación de la ingeniería genética a la agricultura. A mediados de los noventa, la investigación agraria financiada con fondos privados superaba los 10.000 millones de dólares. Mientras tanto, el principal centro de investigación pública internacional en biotecnología agrícola, el Consultative Group for International Agricultural Research (CGIAR), gasta actualmente unos 25 millones de dólares (Cohen 2001).

Una de las consecuencias de que el gasto en I+D siga esta pauta es que los intereses comerciales –y los mercados– dominan la innovación y la identificación de las prioridades futuras. Aunque la proporción de cosechas transgénicas que se cultivan en el mundo en desarrollo está creciendo rápidamente –desde el 14 por ciento en 1997 a casi el 25 por ciento en 2000– se limita a un reducido número de países relativamente prósperos y orientados a la exportación, y a un reducido número de cultivos comerciales. La soja resistente a los herbicidas sigue siendo la cosecha dominante, seguida del maíz (Juma y Watal 2000). El cultivo de alimentos básicos como el sorgo, la mandioca y otras cosechas fundamentales escasea. Casi ninguna de las nuevas semillas de ingeniería genética que están en el mercado o en proceso de producción ha sido concebida para cubrir las necesidades alimenticias de los pobres de las zonas rurales o para mejorar la productividad de las pequeñas explotaciones agrarias (Lipton 1999).

La lógica del mercado se refleja en el hecho de que las empresas comerciales dirigen su investigación hacia productos con probabilidades de aumentar sus márgenes de beneficios y el valor de sus acciones. Un ejemplo es la patente de los cultivos Roundup Ready de Monsanto. Estas cosechas incluyen soja, maíz, algodón y azúcar. Su cualidad específica es que el material genético que tienen implantado les confiere resistencia a altas dosis de glifosato, el principal ingrediente activo del herbicida de mayor venta de la empresa, el Roundup. Los cultivos pueden aguantar dosis más altas que destruyen las malas hierbas, lo que significa que el Roundup se puede aplicar más eficazmente. Las patentes ofrecen así un doble beneficio a las empresas: pueden aumentar el precio de las semillas e impulsar las ventas de productos clave para ellas como los herbicidas. Alrededor de la mitad del área total dedicada al cultivo de soja en Estados Unidos, está ahora plantada con semillas Roundup Ready, al igual que una quinta parte de la destinada al cultivo del algodón (Lappe y Bailey 1999).

El Roundup Ready es un ejemplo de como las patentes están facilitando que se amplíe el control empresarial sobre las semillas y sobre otros factores de producción. Las salvaguardas del acuerdo ADPIC para evitar el monopolio son tan limitadas, que puede promoverlo. La ampliación de los derechos de patente ha contribuido a que en una serie de países en desa-

rrollo, se concentre el poder de las industrias de semillas. En Brasil, las patentes han venido acompañadas de una oleada de fusiones y adquisiciones con las que las empresas buscan hacerse con los beneficios que se derivan del control de las patentes. Hoy, entre dos empresas, Monsanto y Dupont, controlan tres cuartas partes del mercado brasileño de maíz (Wilkinson y Castelli 2000). La combinación de legislaciones sobre patentes más estrictas y una menor competencia ha elevado los precios.

Aparte de estos efectos inmediatos sobre los precios, la ampliación del control empresarial sobre las semillas suscita preocupaciones importantes en cuanto a la biodiversidad. El rápido aumento de la superficie plantada con variedades de cosechas modificadas genéticamente podría empujar fuera del mercado a las variedades tradicionales, lo que puede tener graves consecuencias para la futura resistencia a las enfermedades. El acuerdo ADPIC en sí mismo entra de forma directa en conflicto con los esfuerzos por proteger la biodiversidad. Los gobiernos han definido bien los derechos sobre sus recursos biológicos, en el contexto de la Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica. El acuerdo ADPIC supone un desafío implícito a estos derechos (Mayne 2002), puesto que requiere que los gobiernos reconozcan –y respeten– las reclamaciones empresariales sobre esos mismos recursos. Una de las principales necesidades de reforma es que el Artículo 27 del acuerdo ADPIC prohíba las patentes sobre productos derivados de plantas obtenidas de los bancos nacionales e internacionales de semillas.

## El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

*‘¿Qué servicios fueron liberalizados? Los servicios financieros. ¿Qué país es el principal exportador de servicios financieros? Estados Unidos. ¿Qué servicios no se abrieron? Los servicios de la construcción, los marítimos, los del trabajo no cualificado, que son los que conciernen a los países en desarrollo. Todos ellos permanecen cerrados.’ (Joseph Stiglitz, Premio Nobel y ex Economista Jefe del Banco Mundial, octubre de 2001)*

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, según sus siglas anglosajonas, General Agreement on Trade in Services) fue el producto de la intensa presión política efectuada por una coalición de algunas de las más poderosas compañías transnacionales, entre la que se encontraban conglomerados financieros como American Express y el Credit Suisse. La Coalición por la Industria de Servicios (CSI, según las siglas de Coalition for Service Industries), que lideraba el grupo de presión, alabó el acuerdo calificándolo como ‘la constitución de la liberalización del comercio de servicios’ (Vastine 2000a). Otras voces han sido menos entusiastas. Un amplio análisis concluye que el GATS ‘podría tener efectos devastadores en la capacidad de los gobiernos para aliviar las necesidades de sus ciudadanos más pobres e indefensos’ (World Development Movement 2001b).

El acuerdo GATS es uno de los elementos más complejos del sistema de la OMC. Para un tribunal sería muy difícil dictaminar una resolución basándose en las normas del GATS. Muchas de sus disposiciones más importantes están sujetas a distintas interpretaciones. El tratado también incluye un abanico de excepciones, advertencias y cláusulas. A pesar de ello, el acuerdo sobre servicios de la OMC plantea amenazas significativas a los países en vías de desarrollo. En potencia, el GATS también puede ofrecer algunas oportunidades. Las amenazas se derivan de la aplicación de teorías simplificadas de libre mercado al suministro de servicios básicos fundamentales para la reducción de la pobreza, como el suministro de agua. Los beneficios limitados son una consecuencia del diseño del GATS. Si bien los países en desarrollo podrían beneficiarse de la apertura de los mercados de trabajo, el acuerdo está de hecho orientado a los servicios financieros, dominados por los países y las compañías transnacionales del Norte.

## Los servicios y la OMC<sup>4</sup>

Los servicios han sido definidos como ‘todo aquello que no se te puede caer en un pie’ (World Development Movement 2000). El sector incluye desde la banca y los seguros hasta la asistencia técnica, pasando por el suministro de agua, la electricidad, la sanidad y la educación o el turismo y la peluquería.

El sector servicios ha sido el que ha experimentado un mayor crecimiento en la economía mundial en los últimos quince años. El comercio anual de servicios se ha triplicado hasta alcanzar los 1,2 billones de dólares, o un cuarto del comercio mundial (Banco Mundial 2002). Los países en desarrollo han participado en esta expansión. El desarrollo de la tecnología de la información y de las comunicaciones ha aumentado el radio de acción de las exportaciones transfronterizas, abarcando desde el desarrollo de programas de ordenador para la serie de televisión *Los Simpson* en los EE.UU. hasta los servicios bancarios y contables en Barbados, pasando por la introducción de datos para etiquetado y facturación en India y Nuevo México. En este sentido, la industria india de software ha experimentado el éxito más espectacular: sus exportaciones crecieron desde 225 millones de dólares a comienzos de los años noventa hasta los más de 1.750 millones de dólares del final de la década (Mattoo 2000). Sin embargo, si bien las exportaciones de los países en desarrollo han continuado creciendo, las economías de los países industrializados siguen representando las cuatro quintas partes del comercio mundial. Colectivamente, el déficit en la balanza de servicios de los países en desarrollo gira en torno a los 33 mil millones de dólares. Sólo cinco gozan de superávit (South Centre 2000). Por el contrario, el beneficio de los Estados Unidos en este capítulo asciende a 80 mil millones de dólares (Coalition for Service Industries 2001).

### Lo que dicen las reglas

El GATS es en realidad un sistema de principios entrelazados, acuerdos sobre sectores específicos y compromisos de liberalización. Pese a su desalentadora complejidad, la OMC considera que el GATS constituye el avance más importante en el sistema multilateral de comercio desde 1945.

El acuerdo abarca todos los sectores. La única pequeña excepción es la relativa a aquellos servicios (virtualmente inexistentes) que son suministrados por los gobiernos desde una perspectiva no comercial, o allí donde no existe un proveedor del sector privado.<sup>5</sup> Uno de los aspectos más importantes del acuerdo es que vincula a todos los países en un proceso negociador que pretende conseguir ‘un grado de liberalización progresivamente mayor’. Al comprometer a los gobiernos en un proceso de liberalización progresiva, el acuerdo GATS va mucho más allá de cualquier otro acuerdo (Dhanarajan 2001).

El GATS está regido por tres principios fundamentales. El primero es el principio de no-discriminación o de ‘nación más favorecida’, que implica que cualquier ventaja otorgada a un suministrador deber ser concedida a todos. El segundo principio, denominado de ‘trato nacional’, sostiene que las empresas de servicios extranjeras no deben ser discriminadas en beneficio de las empresas nacionales. Por último, el acuerdo prohíbe un amplio espectro de políticas que restringen el acceso a los mercados, en el que se contemplan límites a la inversión extranjera; restricciones acerca del número autorizado de proveedores de servicios y acerca del valor de la producción de servicios; así como limitaciones relativas a la naturaleza legal que un proveedor de servicios debe acreditar.

Existen importantes diferencias entre el modo en que el GATS fue negociado y la negociación de otros acuerdos de la OMC. En contraste con las negociaciones sobre bienes, las relativas a los servicios se basan en una ‘lista positiva’. Sobre el papel, todo aquello que no está incluido en la lista enviada por los gobiernos queda dispensado de la obligación de ser liberalizado (Dhanarajan 2001). En teoría, esto significa que los países son libres de elegir en qué sectores desean plantear negociaciones de liberalización, si bien los países en desarrollo ya están siendo presionados para que se comprometan a tomar medidas de envergadura.

El comercio de servicios es distinto al comercio de bienes, no sólo porque las cualidades de los servicios sean diferentes sino porque implican distintos tipos de acuerdos comerciales. Así, muchas transacciones de servicios requieren que el proveedor y el consumidor se encuentren en el mismo lugar, mientras que otras exigen el desplazamiento transfronterizo del proveedor. El GATS contempla cuatro modos de suministro:

- **Modo 1: Disposición transfronteriza.** Es la más parecida al comercio de bienes, ya que implica la compra de un producto (por ejemplo, una póliza de seguros o un programa de ordenador) por parte de un consumidor en un país a una compañía que se encuentra en otro país.
- **Modo 2: Consumo en el extranjero.** Esta categoría abarca aquellas actividades de personas que viajan a otro país para conseguir un servicio (por ejemplo entretenimiento, educación o un tratamiento médico).
- **Modo 3: Presencia comercial.** Este modo hace referencia a una empresa de un país que se establece en otro con el objetivo de suministrar servicios (por ejemplo empresas del sector bancario y las telecomunicaciones).
- **Modo 4: Movimiento de particulares.** Esta modalidad tiene lugar cuando un proveedor de servicios abandona un país para ejercer su actividad en otro distinto.

Existe una disposición revolucionaria detrás de los detalles laberínticos del GATS: el derecho de los proveedores de servicios corporativos a establecerse en otro país y a suministrar servicios a los ciudadanos de ese país (OMC 1999). Éste fue el objetivo central de los Estados Unidos y la Unión Europea en la Ronda Uruguay (así como de los grupos de presión corporativos que conformaron las posturas negociadoras de aquéllos). En este sentido, dicha disposición supone un amplio aumento de los derechos del inversor y una potencial restricción de la soberanía política de los países en desarrollo.

En términos generales, los gobiernos del Norte están utilizando las negociaciones sobre el GATS para profundizar en los compromisos adquiridos bajo el modo 3. La presencia comercial es indispensable para competir en los mercados locales, cuestión en la cual los proveedores de servicios financieros (bancos, compañías de seguros) o de servicios públicos como agua y electricidad constituyen ejemplos claros. Por su parte, los países en vías de desarrollo han puesto mucho más énfasis en el modo 4, que contempla el derecho de las compañías a proporcionar aquellos servicios (desde el desarrollo de software a la construcción) que impliquen un desplazamiento de la mano de obra.

Una de las razones que explica el actual desequilibrio del comercio global de servicios es el hecho de que los mercados globales de mano de obra están mucho más restringidos que los mercados financieros globales, lo que perjudica los intereses de los países en vías de desarrollo. A día de hoy, los servicios suministrados a través de empresas transnacionales establecidas en otros países constituyen el 33 por ciento del comercio global de servicios, en comparación con el 1 por ciento que representa el desplazamiento de mano de obra (McCulloch, Winters y Cirera 2001). El suministro de servicios supone en este momento en torno a la mitad del conjunto de la inversión extranjera directa en países en vías de desarrollo, gran parte de la cual está destinada a bancos privatizados y a servicios públicos como el agua y la electricidad.

La opción de los países en vías de desarrollo por el modo 4 tiene mucho sentido. El coste de la mano de obra constituye la mayor ventaja de estos países. Sin embargo, los mercados laborales están sujetos a las mayores restricciones comerciales. En este terreno, el comportamiento de los gobiernos del Norte está sensiblemente más orientado por las políticas de inmigración que por los principios de libre mercado. La disparidad entre la naturaleza dinámica de los mercados financieros globales y la inmovilidad de los mercados de mano de obra resulta enormemente llamativa. Así, mientras el rendimiento de los activos financieros puede duplicarse dependiendo del país, los sueldos pueden multiplicarse por diez o más.

El desplazamiento de los trabajadores del sector servicios es crucial para los intereses de un país en vías de desarrollo. De este modo, pese a la actividad del comercio electrónico transfronterizo, la India efectúa casi dos tercios de sus exportaciones a través del desplazamiento temporal de sus trabajadores a clientes de otros países. Las restricciones impuestas al libre movimiento de la mano de obra dificultan el crecimiento de empresas indias en otros mercados. Estos obstáculos, mucho mayores para trabajadores no cualificados que para los cualificados, suponen un coste de miles de millones de dólares para los países en vías de desarrollo. De acuerdo con una estimación, el desplazamiento desde los países en desarrollo hasta los desarrollados de un volumen de mano de obra equivalente al 3 por ciento de la mano de obra del mundo desarrollado generaría 200 mil millones de dólares anuales (Rodrik 2001e). La mayor parte de esta cantidad iría destinada a los países en desarrollo en forma de remesas, lo que ayudaría a equilibrar el déficit en el balance de los servicios, tanto financieros como de otras clases. Además, el dinero se concentraría directamente en manos de los trabajadores, lo que supondría un beneficio claro para las comunidades más desfavorecidas.

### GATS 2000

Las conversaciones en la OMC sobre la liberalización progresiva del comercio de servicios comenzaron en febrero de 2000. La Unión Europea y los Estados Unidos han sido los actores más activos, en buena parte debido a la influencia de compañías con peso específico en la economía internacional (cuadro 8.1). Si bien los resultados de las negociaciones son inciertos, las líneas básicas del acuerdo original están siendo desplazadas para favorecer a los países ricos y la expansión de los mercados corporativos.

En términos generales, los países industrializados buscan intensificar los compromisos de acceso a los mercados y ampliar su influencia a más sectores. Una vez más, los grupos de interés corporativos pretenden hacer uso del GATS para ampliar sus derechos comerciales. La CSI ha hecho un llamamiento para ‘ampliar los compromisos liberalizadores, con medidas como el derecho a establecer un negocio en mercados extranjeros, el derecho a la propiedad de todo o la mayoría del capital de estas sociedades, y el derecho a recibir el mismo tratamiento que cualquier negocio local’ (Vastine 2000a). Los gobiernos del Norte están intentando llevar a cabo estas propuestas mediante interpretaciones del GATS que podrían ampliar las categorías de servicios contempladas, obligando al mismo tiempo a los países a un mayor compromiso con la apertura de mercados.

Detrás de lo que aparentemente son negociaciones técnicas se hallan cuestiones de gran calado relativas al desarrollo. A modo de ejemplo, los países industrializados han propuesto que se abandone en las negociaciones el enfoque de petición y oferta para reemplazarlo por un enfoque de fórmula. Esto requeriría unos niveles mínimos de liberalización en todos los sectores, negando así a los países en vías de desarrollo el derecho a excluir los servicios que consideren vitales para el bienestar general. Los gobiernos podrían verse obligados a ampliar los compromisos liberalizadores a sectores como la sanidad y la educación, lo que permitiría que los proveedores extranjeros de servicios compitieran con el Estado (World Development Movement 2002, Corner House 2001). Esto conllevaría un riesgo evidente en términos de fragmentación de servicios básicos para aquellos países con un marco regulador débil. A modo de ejemplo, la sanidad privada podría plantearse centrar sus esfuerzos en áreas que reflejaran más el poder adquisitivo que las necesidades de salud pública.

Los asuntos incluidos en las negociaciones están siendo ampliados. Así, la UE ha pedido a uno de los comités de la OMC encargado del GATS que investigue las posibilidades de ampliación de la definición de los servicios. La UE ha pedido expresamente que el concepto de ‘agua para uso humano’ (actualmente excluido) quede incluido bajo el concepto de ‘servicios medioambientales’ (que sí están incluidos). Si se acepta esta propuesta, los países en vías de desarrollo serán objeto de una fuerte presión para que liberalicen los mercados del agua, lo que supondrá un aumento de las presiones relativas a la privatización del agua. Las empresas europeas están preparadas para obtener beneficios de una aplicación del GATS en

Cuadro 8.1

## La OMC: al servicio de intereses corporativos

*‘Sin la enorme presión ejercida por el sector estadounidense de servicios financieros (American Express y Citicorp en particular) no hubiera habido acuerdo sobre servicios.’*

Tal y como sugieren las palabras del director de la División de Servicios de la OMC, David Hartridge, el GATS es la prueba tangible del poder de las corporaciones para introducir intereses comerciales de carácter privado en la agenda comercial multilateral.

La industria de servicios fue la fuerza motriz del GATS desde un segundo plano. En 1982, American Express, Citicorp y otros conglomerados financieros, se unieron para formar la Coalición de la Industria de Servicios (CSI). Su objetivo era ampliar los mercados extranjeros para los servicios estadounidenses a través de una serie de normas legales vinculantes, eliminando al mismo tiempo las restricciones impuestas por los gobiernos a la actividad comercial. Pese a la férrea oposición de los gobiernos de los países en desarrollo, la CSI consiguió situar la discusión sobre la liberalización de los servicios en lo más alto de la agenda de la Ronda Uruguay. Ésta ha influido –y esbozado– los planes de negociación de sucesivas administraciones en la OMC. En este sentido, los intereses corporativos y los de Estados Unidos se superponen claramente. Estados Unidos es el mayor exportador de servicios del mundo con un superávit aproximado de 80 mil millones de dólares anuales (que equilibra en parte su déficit en el comercio de bienes).

En la Unión Europea, la industria ejerce su influencia por medio de la Red Europea de Servicios (European Services Network, ESN), compuesta por ejecutivos de cincuenta grandes compañías. Liderada por el presidente de Barclays Bank, Andrew Buxton, la ESN coordina la actividad de empresas como Goldman Sachs, la aseguradora SunAlliance y HSBC Holdings. La ESN ejerce una influencia notable en distintos gobiernos de la UE y en la Comisión Europea. Mientras tanto, en el Reino Unido, el ex Comisario Europeo de Comercio Leon Brittain preside un grupo de trabajo de la red de Servicios Financieros Internacionales de Londres (International Financial Services London, IFSN), otro grupo de presión en el ámbito de los servicios.

Si bien es extraño que las grandes compañías se organicen para defender sus intereses, existe una enorme asimetría en la distribución del poder y de la capacidad de influencia. Liderado por un ex Secretario Asistente del Tesoro, el CSI permanece en contacto con el gobierno estadounidense a través de una puerta giratoria entre la industria y la Administración. En Europa, el ESN y el IFSN disponen de acceso privilegiado a las reuniones de los comités más importantes de la Comisión Europea en materia de servicios. En contraste con esta realidad, la capacidad de acceso e influencia de los grupos que representan al interés público es escasa– en particular la de aquellos que representan los intereses de los más desfavorecidos en los países en desarrollo.

Fuentes: Dhanarajan 2001, Vastine 2000b

esta línea. Algunas de las mayores suministradoras de agua como Thames Water, Ondeo (antigua Suez Lyonnaise des Eaux) y Vivendi están buscando activamente nuevas oportunidades de privatización (Tremolet 2001).

El acuerdo GATS posee una importancia capital para las políticas reguladoras nacionales. Según el denominado ‘test de necesidad’, se exige a los gobiernos que prueben que cualquier medida que suponga una restricción del acceso a los mercados nacionales de servicios sea coherente con los principios de la OMC. Esto implica demostrar que cualquier restricción en el acceso a los mercados de servicios constituya, en términos de la OMC, ‘la menor restricción comercial’ y esté orientada ‘en favor de la competitividad’. Dicho de otro modo, los gobiernos tendrán que garantizar a la OMC que sus marcos reguladores permitan el máxi-

mo acceso a los proveedores corporativos de servicios, acceso que a su vez deberá ser consecuente con una valoración externa de los objetivos gubernamentales en el sector en cuestión.

La imposición de un test objetivo va claramente en contra de las garantías fundamentales contempladas en el preámbulo del acuerdo GATS. En él se reconoce ‘el derecho de los miembros (...) a regular, y a introducir nuevas regulaciones sobre el suministro de servicios con objeto de que se alcancen los objetivos de las políticas nacionales [y] la particular necesidad de los países en vías de desarrollo de ejercer este derecho’ (OMC 1999). Uno de los problemas que plantea la valoración de si esta disposición está siendo vulnerada o no, es la enorme distancia entre la letra de la OMC y el espíritu con que se aplica. Los expertos en derecho mercantil discrepan en la valoración del sentido preciso de los términos. Mientras tanto, la poderosísima presión efectuada por diversos grupos industriales (pertenecientes a sectores que van desde la banca y los seguros hasta la sanidad y la educación, pasando por el suministro de agua) pretende utilizar el GATS como palanca para abrir mercados. Su motivación no es el bien común, sino su propio interés comercial. Una de las razones que justifican la preocupación de la opinión pública es el hecho de que los gobiernos del Norte están empleando su fortaleza negociadora con objeto de consolidar aquellas interpretaciones que reflejen el interés de los miembros políticamente más poderosos.

### **Amenazas potenciales a las políticas de desarrollo**

Evaluar las implicaciones del GATS en la reducción de la pobreza no es tarea fácil. Su puesta en práctica no se hará de un modo aislado. Muchos países en vías de desarrollo están privatizando los servicios públicos, facilitando al mismo tiempo a los inversores extranjeros el suministro de servicios en sectores como la banca, la electricidad, el agua, la educación, la sanidad y las telecomunicaciones. El GATS se relaciona con este proceso. Asimismo, el hecho de que los términos de su puesta en marcha sigan siendo inciertos constituye un problema añadido.

El GATS suscita preocupaciones en muchos ámbitos. Según algunos analistas, la causa en favor de la retirada de barreras es la misma que la de cualquier otra barrera comercial, a saber, que los mercados libres son más eficientes que la intervención gubernamental (Banco Mundial 2002). Sin embargo, ese razonamiento plantea objeciones. No son lo mismo los mercados del agua, la sanidad y la educación que los de la televisión y los automóviles, y no deberían estar regidos por los mismos principios. Están en juego cuestiones de vital importancia en materia de derechos humanos, justicia social, equidad y responsabilidad estatal. Hablamos de bienes públicos con repercusiones de primer orden no sólo para el bienestar individual sino para las sociedades en su conjunto. Así, nadie es inmune a los riesgos sanitarios que implica la imposibilidad de acceder a agua potable. De la misma manera, todos los estratos de una sociedad padecen la ralentización del desarrollo que se deriva de una alta tasa de analfabetismo.

Tanto sus críticos como sus partidarios consideran al acuerdo GATS como un vehículo para impulsar programas de privatización. Como estrategia de distribución de servicios, la privatización en sí misma no es contraria a los más desfavorecidos (en particular en aquellas situaciones en que el Estado ha fracasado como suministrador de servicios en términos razonables). Así, en Argentina, la privatización de las telecomunicaciones ha abaratado las tarifas telefónicas y ha facilitado el acceso a la red telefónica de los pobres de las ciudades, si bien no ha ocurrido lo mismo con la pobreza rural. Del mismo modo, si en Perú había menos de tres teléfonos por cada cien habitantes en la primera mitad de los años noventa, la cifra ha subido hasta los diez desde la privatización, y las tarifas han bajado (Ugaz 2001). De este modo, los países en vías de desarrollo también pueden beneficiarse del suministro de servicios comerciales en algunas áreas, tales como la mejora en la eficacia de las infraestructuras del transporte (McCulloch et al. 2001).

El peligro reside en el hecho de que la liberalización impuesta en países con un marco regulador débil tendrá efectos profundamente negativos a largo plazo, tanto en términos de eficacia como de reducción de la pobreza. En gran parte de América Latina, la privatización de los servicios públicos ha supuesto que los monopolios privados reemplacen a los públicos.

Los marcos reguladores han sido controlados a menudo por la industria. Los gobiernos han fracasado sistemáticamente en su intento por ejecutar el proceso privatizador en beneficio de los desfavorecidos, pidiendo por ejemplo a proveedores privados que extendieran sus servicios a zonas marginales. La interpretación del GATS apoyada por muchos gobiernos del Norte y empresas transnacionales, agravará todos los problemas derivados de los malos programas de privatización.

La privatización del agua en Bolivia ilustra esta cuestión. En este país, el acceso al agua potable constituye un problema de primer orden. Un tercio de la población –unos 2,5 millones de personas– todavía carece de acceso al agua corriente (UNICEF 2000). Esto contribuye a generar una situación en la que las enfermedades infecciosas acaban con la vida de uno de cada diez niños menores de cinco años. Como otros países, Bolivia ha privatizado su suministro de agua, con resultados desiguales. El acceso al agua corriente en las capitales de provincia se incrementó en un 15 por ciento tras la privatización llevada a cabo en la segunda mitad de los años noventa. El problema, no obstante, radicó en que los precios también se incrementaron, lo que originó nuevas dificultades a los más pobres. En la ciudad de Cochabamba, el aumento excesivo de los precios –resultado de una mala administración de los acuerdos privatizadores– acabó propiciando una ola de disturbios. De cualquier modo, el esfuerzo por mejorar el suministro más allá de las áreas urbanas ha sido muy escaso.

Los esfuerzos del gobierno boliviano por extender el suministro de agua podrían verse comprometidos por el GATS. Una de las estrategias del gobierno de este país para intentar suministrar agua a los consumidores más pobres es la división del mercado del agua en dos zonas. Por un lado, se están otorgando concesiones a operadores privados en aquellas áreas que se consideran comercialmente viables. Por otro lado, los gobiernos locales han asumido la responsabilidad en aquellas regiones no viables desde un punto de vista económico. El gobierno central puede financiar el acceso generalizado en zonas no rentables, tanto a través de subsidios al consumidor como de ayudas a los gobiernos locales (Ugaz 2001).

No resulta claro si estas opciones serían consideradas no discriminatorias bajo el acuerdo GATS. Del mismo modo, las tarifas reguladoras podrían considerarse discriminatorias si sólo fueran aplicadas a las compañías extranjeras del agua. Por ejemplo, uno de los modelos que algunos países han empleado para extender el suministro a zonas pobres se basa en subsidiar el suministro público vía impuestos al consumo en zonas más acomodadas. Si éstas últimas recibieran el suministro de compañías extranjeras, la medida podría interpretarse de modo discriminatorio y, por tanto, ilegal en términos de la OMC.

El papel de la OMC en el suministro de agua suscita un temor legítimo. Con independencia de las ineficiencias ligadas al suministro estatal, es poco probable que las privatizaciones (y la comercialización de los mercados del agua) satisfagan las necesidades de los más pobres. De este modo, existe el peligro de que las compañías más poderosas puedan servir de la OMC para añadir presión a unos gobiernos que ya de por sí soportan la ejercida por el FMI y el Banco Mundial. Un repaso aleatorio de los programas de préstamo del FMI en 2000 reveló que las condiciones negociadas con 12 países presentaban disposiciones de privatización de aguas (Dhanarajan 2001).

La utilización del GATS para reducir las opciones de los gobiernos en beneficio de proveedores extranjeros podría perjudicar gravemente a uno de los mayores objetivos del desarrollo a los que se enfrenta la comunidad internacional. En torno a 1.300 millones de personas carecen en la actualidad de acceso al agua en condiciones, y esa cifra podría doblarse para el año 2035. Las mujeres de familias pobres sufren especialmente la crisis en materia de agua y de sanidad. Ellas asumen la responsabilidad de conseguir el agua y dedican muchas horas a esta tarea. También cargan con las consecuencias del difícil acceso al agua corriente, tales como el cuidado de familiares enfermos.

El secretariado de la OMC insiste en la idea de que, tal y como está esbozado hoy en día, ninguna disposición del acuerdo GATS haría posible su utilización para desregular los mercados del agua (OMC 2000). Sin embargo, tampoco existe ninguna razón que excluya su apli-

cación en este sector. La UE ha sido explícita en su deseo de que el ‘agua para uso humano’ quede incluida en la agenda liberalizadora, y no es difícil descubrir el porqué. Las compañías europeas dominan los mercados internacionales. Dos de ellas, Vivendi y Ondeo, suministran agua a más de 100 millones de hogares. Ambas aspiran a abrir nuevos mercados, en especial en aquellos países en vías de desarrollo (como Colombia, Uruguay y Venezuela) que todavía no han liberalizado sus mercados completamente.

Las cuestiones reguladoras relativas al GATS también constituyen una amenaza en el sector financiero, en el que una liberalización acelerada podría generar inestabilidad financiera, tal y como ocurrió en Asia del este. El GATS plantea el riesgo de que el compromiso liberalizador de los gobiernos en materia de servicios financieros no sea consistente con su capacidad reguladora. Por otra parte, la liberalización prematura también podría tener consecuencias funestas para las pequeñas y medianas empresas. Al igual que en otros mercados, los consumidores pueden beneficiarse de la mayor eficacia derivada de la competición en los mercados de servicios. Sin embargo, la liberalización no conduce necesariamente a una mayor competencia. Muchos mercados de servicios permanecen dominados por pequeños grupos pertenecientes a grandes compañías. Esta elevada concentración es a menudo consecuencia tanto de las redes mundiales y el poder financiero como de las sofisticadas tecnologías de información y las economías de escala. Ante esta realidad, los proveedores de servicios en los países en vías de desarrollo, en su mayoría pequeñas y medianas empresas, no pueden competir sin apoyo estatal y un cierto grado de protección (South Centre 2000). Sin embargo, en virtud del GATS la intervención estatal en estos sectores se consideraría discriminatoria, por lo que sería prohibida.

Es posible argumentar que nada en el acuerdo GATS permite la liberalización forzosa de estos sectores. Los partidarios del sistema señalan que el enfoque de ‘lista positiva’ supone que los países en vías de desarrollo tienen derecho a elegir qué se liberaliza. Sin embargo, más allá de las amenazas propias de este enfoque, dicho punto de vista ignora que el derecho de futuros gobiernos a retirar las liberalizaciones efectuadas por gobiernos anteriores será limitado. Tal y como ha señalado un antiguo embajador de la India en las negociaciones del GATT, ‘a la luz de la experiencia futura, los países en vías de desarrollo han perdido flexibilidad para modificar sus políticas’ (Das 2001).

## Limitar el alcance de las políticas de desarrollo

El sistema OMC descansa en una filosofía que considera que el libre mercado y la liberalización del comercio son el camino más eficaz hacia el crecimiento económico. La intervención estatal en el mercado se considera no sólo intrínsecamente ineficaz y negativa sino dañina a los intereses nacionales e internacionales. La OMC recomienda a sus miembros que ejecuten unas políticas determinadas, con la particularidad de que el incumplimiento de estas recomendaciones tiene como consecuencia la imposición de sanciones comerciales. De este modo, se espera de los países en vías de desarrollo que cumplan con los estándares de la OMC, sujetos a algunas concesiones de carácter menor. Sin embargo, dichos estándares están reñidos con una política de crecimiento económico de base amplia y con una integración exitosa en la economía mundial.

### Retricciones a la intervención estatal

Hace cuarenta años, Taiwán y Corea del Sur eran países pobres con una capacidad tecnológica limitada. En la actualidad, sus economías exportan la quinta parte de las manufacturas procedentes de países en vías de desarrollo y un volumen similar de las exportaciones de alta tecnología. De todos los países en vías de desarrollo, Corea del Sur y Taiwán cuentan con las mejores infraestructuras tecnológicas. Al igual que Japón antes que ellos, la política de estos dos países era muy intervencionista. Impulsar la industria nacional, limitar la inversión extranjera y desarrollar fuertes vínculos entre el sector exportador y el resto de la economía

eran sus objetivos fundamentales (Wade 1990, Lall 1998, 1999). Éstas fueron algunas de sus medidas más importantes:

- **Protección selectiva y limitada temporalmente frente a las importaciones.** Ninguno de estos países expuso su mercado nacional al libre comercio. El Estado estableció unas barreras arancelarias relativamente altas para proteger el desarrollo de las empresas nacionales y para incentivar la inversión a largo plazo. Los efectos perjudiciales del proteccionismo se contrarrestaron con fuertes incentivos a la exportación.
- **Restricciones a la entrada y a la inversión de empresas transnacionales.** Ambos países restringieron la actividad de las compañías transnacionales en su territorio. La inversión extranjera nunca supuso más del 2 por ciento de la inversión total (en comparación con el 15 por ciento de México). Corea del Sur fue el país más estricto en este sentido, permitiendo la inversión extranjera únicamente como vía de acceso a nuevas tecnologías. En lugar de inversión extranjera, Corea del Sur basó en gran medida su desarrollo en una política de 'inversión de la tecnología', es decir, la reproducción, adaptación y desarrollo doméstico de tecnología importada. Ambos países buscaban evitar la dependencia de productos importados y crear un entorno propicio a la investigación y desarrollo de la empresa local.
- **Apoyo al desarrollo tecnológico.** Una de las características del desarrollo industrial coreano fue la creación de grandes conglomerados de carácter privado o *chaebol*. Estos grupos de empresas recibieron subsidios en forma de créditos, intercambios con el exterior y apoyo en infraestructuras, siempre y cuando invirtieran en actividades de tecnología intensiva. La razón fundamental del desarrollo de unidades a gran escala era la aspiración a crear sistemas industriales que fueran capaces de absorber y perfeccionar tecnologías complejas sin depender de la inversión extranjera (Stiglitz 1996).
- **Normas flexibles sobre propiedad intelectual.** Los gobiernos de Asia del este adoptaron marcos regulatorios de propiedad intelectual que permitían copiar y adaptar la tecnología importada a las compañías locales, reduciendo de este modo los costes por transferencia de tecnología al disminuir las cuotas por licencia.
- **Contenido local y normas de exportación.** En aquellos casos en que los gobiernos permitieron la inversión extranjera se exigió a las empresas transnacionales que establecieran vínculos con la industria local (Lall 1999). La compañía de máquinas de coser Singer tuvo acceso al mercado taiwanés en 1964 porque los productores locales carecían de la tecnología necesaria para poder competir en el mercado internacional. El gobierno estipuló que Singer debía conseguir en el mercado local cuatro quintas partes de todos sus componentes en el plazo de un año. Se exigió a la empresa que exportara una parte importante de su producción, desarrollando al mismo tiempo estándares con el objetivo de que las empresas locales pudieran suministrar su planta en Taiwán. Al final de la década, las compañías taiwanesas emergían como grandes exportadoras de máquinas de coser y como fuente básica de suministros para la industria textil (NNUU 1999).

Muchas de estas políticas de desarrollo serían de difícil aplicación –o claramente ilegales– bajo las normas de la OMC. El compromiso con la OMC reduciría la libertad de los gobiernos de los países en vías de desarrollo en sectores clave como la propiedad intelectual, la regulación de la inversión exterior y la política arancelaria. El desgaste del principio de tratamiento especial y diferenciado para los países en vías de desarrollo restringiría aún más su autonomía.

El acuerdo ADPIC es el mejor exponente de la capacidad de la OMC para reducir los márgenes de maniobra con que cuenta un gobierno a la hora de desarrollar una industria tecnológica propia. El ADPIC excluirá las medidas aplicadas con éxito en Asia del este, aumentando el coste de las transferencias en tecnología y restringiendo el derecho de los importadores a copiar y adaptar.

El Acuerdo sobre Medidas de Inversión Relativas con el Comercio (MIC) de 1995 podría tener efectos similares. El acuerdo MIC prohíbe a los gobiernos toda política de inversión que vulnere el principio de no-discriminación. En este sentido, es cierto que algunas medidas propias de la política industrial son aún acordes al MIC (Amsden 2000). Por ejemplo, los gobiernos han conservado el derecho a mantener aquellos programas de contenido local *existentes*, siempre y cuando se notifique esta existencia a la OMC. Países como Brasil e Indonesia se han aprovechado de esta circunstancia en la industria del automóvil. No obstante, todo apunta a que el margen de maniobra será menor en el futuro. El listado de políticas discriminatorias anexo al acuerdo incluye requisitos de contenido local (UNCTAD 2000d). En el Mercosur, países como Brasil y Argentina han modificado la regulación empleada en la industria del automóvil, lo que supone acabar en el futuro con las exigencias a los inversores extranjeros para que efectúen parte de su inversión en empresas locales (CEPAL 1998). Los requisitos de exportación y cumplimiento de aporte local de la industria chilena del automóvil también han sido modificados para amoldarse a las reglas de la OMC. De este modo, al librar a la inversión extranjera de cualquier requisito, se corre el peligro de reducir la capacidad tecnológica nacional, aumentando la dependencia de las importaciones (capítulo 3).

Las normas de la OMC ponen en peligro las políticas gubernamentales encaminadas a establecer vínculos dinámicos entre la industria local y la inversión extranjera, así como aquellas que persiguen aumentar el reparto del valor añadido de la exportación retenido localmente. La propuesta de desarrollo de la OMC se inspira en el modelo de exportación propio de México o Bangladesh. A diferencia del camino seguido por Corea del Sur y Taiwán, este modelo se caracteriza por el escaso valor añadido y la mano de obra intensiva.

La OMC concede cierta libertad de acción en el ámbito de la protección de las importaciones. Durante la Ronda Uruguay, la mayoría de los países en vías de desarrollo fijaron sus aranceles a niveles superiores a los que realmente aplicaban, por lo que las negociaciones de la OMC no han supuesto un impulsor de primer orden en la liberalización del comercio. Sin embargo, los países en desarrollo que aspiran a entrar en la OMC –caso de China, Camboya y Vietnam– se han visto forzados a realizar con antelación profundos recortes arancelarios, a menudo bajo los auspicios de los programas del Banco Mundial y el FMI.

Es cierto que se permite la existencia de distintas garantías para la protección de la industria doméstica, o de aranceles altos en caso de una crisis en la balanza de pagos. Sin embargo, la naturaleza de estos acuerdos es temporal (UNCTAD 2000d). Es probable que se restrinja el alcance y la duración de estas excepciones. No existe ninguna disposición que contemple el uso de los aranceles como un instrumento de política industrial en favor de las industrias nacientes, en parte como consecuencia de la suposición generalizada de que los aranceles se reducirán con el paso del tiempo.

La OMC no es el único organismo internacional que limita los derechos de los gobiernos. Los tratados regionales también desempeñan un papel cada vez más importante. Las disposiciones del TLCAN han ampliado profundamente los derechos de las compañías, permitiéndoles enfrentarse a las distintas leyes medioambientales de carácter nacional y limitando el alcance de la acción del gobierno (cuadro 8.2). En la actualidad, la administración de los Estados Unidos está utilizando los acuerdos del TLCAN como modelo a seguir en otros acuerdos bilaterales y regionales.

## Tratamiento especial y diferenciado

Una de las bases del sistema de la OMC es el hecho de que aplica normas universales que limitan, no importa con qué éxito, el alcance de las políticas de carácter bilateral. Sin embargo, la universalidad también constituye una debilidad en un aspecto clave: no todos los miembros de la OMC poseen el mismo poder económico– y se enfrentan a problemas distintos. En particular, los países en vías de desarrollo precisan de normas comerciales multi-

Cuadro 8.2

## TLCAN: los derechos de los inversores extranjeros

La relevancia de los derechos de los inversores extranjeros ha aumentado de modo muy importante en la última década. Existe la creciente preocupación de que los derechos corporativos, diseñados para promover la inversión extranjera, están invadiendo el ámbito de las políticas de desarrollo.

El capítulo 11 del TLCAN constituye una de las causas fundamentales de esta inquietud. Dicho artículo contempla los derechos respectivos de los inversores extranjeros y de los gobiernos de México, Canadá y los Estados Unidos. Si bien el texto en cuestión ya es importante de por sí, el artículo 11 es particularmente significativo porque está siendo utilizado como modelo para la elaboración de diversos tratados sobre inversión, tanto bilaterales (de los que en la actualidad hay más de 1.800) como regionales. El capítulo 11 otorga a los inversores unas garantías no reflejadas previamente en acuerdos anteriores. Contempla cuatro áreas fundamentales:

- **Tratamiento nacional y tratamiento de nación más favorecida.** Los gobiernos nacionales están obligados a tratar al inversor extranjero no menos favorablemente que a otros inversores locales o que a otro inversor extranjero.
- **Estándares mínimos internacionales de tratamiento.** Pese a su defectuosa definición, la interpretación de este concepto ha otorgado derechos sin precedentes a los inversores extranjeros en su relación con los gobiernos.
- **Prohibiciones acerca de los requisitos de exportación.** Queda explícitamente prohibido a los gobiernos que exijan a los inversores la utilización de una proporción determinada de elementos locales, que cubran los costes de divisas través de las exportaciones o que transfieran tecnología. Las disposiciones en este terreno van mucho más allá de lo contemplado por la OMC.
- **Prohibiciones a la expropiación.** Todos los acuerdos sobre inversión limitan la expropiación arbitraria, pero el capítulo 11 cuenta con un particular aguijón. El texto contempla restricciones sobre aquellas medidas que supongan una expropiación 'indirecta' o sobre aquellas otras 'equivalentes a' una expropiación. El concepto es tan ambiguo que cualquier política pública –por ejemplo, los impuestos o las normas ambientales– pueden ser considerados como un acto de expropiación.

El capítulo 11 ha proporcionado a las corporaciones una herramienta poderosa con la que abrir brecha en las regulaciones nacionales. Esto supone una amenaza al derecho soberano de los gobiernos a proteger a sus consumidores y su entorno, así como el desarrollo de sus industrias nacionales. Algunas compañías han hecho uso del sistema legal de TLCAN para atacar un amplio abanico de políticas reguladoras. En este contexto, el concepto de expropiación ha sido ampliado para que dé cabida a casi cualquier acción que obstruya la búsqueda del beneficio. El propio sistema de tribunales de TLCAN concede a las compañías unos derechos de los que no disfrutaban con anterioridad, ya que las capacita para demandar directamente a los gobiernos.

En 1996, el gobierno canadiense anunció que prohibiría la importación del TMM (tricarbonil metilciclopentadienil manganeso), un aditivo del petróleo, por razones medioambientales y de salud pública. El gobierno actuó a raíz de la preocupación científica existente sobre la toxicidad del manganeso y la consiguiente amenaza de contaminación del aire. Sus medidas recibieron una réplica inmediata de la Ethyl Corporation, una compañía estadounidense que manufactura en exclusiva el TMM en el mundo. Canadá perdió el caso y se vio obligada a pagar 13 millones de dólares en concepto de indemnización.

Del mismo modo, el gobierno de México se vio directamente confrontado con el capítulo 11 cuando detuvo la construcción de una peligrosa planta de eliminación de residuos, de conformidad con un informe medioambiental, en el municipio de Guadalcazar. La compañía estadounidense Metalclad adujo que se había vulnerado su derecho a un estándar mínimo internacional de protección, por lo que había sido objeto de una forma de expropiación. El tribunal del capítulo 11 consideró que Metalclad llevaba razón conforme a derecho y obligó a México a indemnizar con 16 millones de dólares a la compañía. Asimismo, el estado de California ha sido demandado por Methanex, el mayor productor mundial de metanol. Debido a la preocupación por la contaminación del agua, el gobernador de California ordenó prohibir desde finales de 2002 el uso de un aditivo del petróleo basado en el metanol.

En cada uno de estos casos, el aliento del capítulo 11 ha proporcionado a las corporaciones la fuerza necesaria para iniciar acciones contra gobiernos democráticamente elegidos y que promulguen leyes sobre medio ambiente y salud pública.

Por medio del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la administración Bush –con el apoyo de poderosos grupos de presión del sector industrial– pretende extender el capítulo 11 a lo largo y ancho de Latinoamérica. Químicas y petroleras han sido las compañías más poderosas partidarias de este objetivo. La actual redacción del ALCA sugiere que los grupos de presión podrían tener éxito, ya que la definición del interés del inversor es aún más amplia que en el original. Esta disposición legal condenará a América Latina a seguir recibiendo la inversión de baja calidad que percibe en la actualidad y, al mismo tiempo, supondrá una seria amenaza para la salud pública y el medio ambiente.

laterales que les habiliten –en el seno de un sistema amplio con una base de normas aceptadas– para ejecutar las políticas necesarias en aras de generar crecimiento y reducir la pobreza.

Los países en vías de desarrollo gozaban de una posición especial en el seno del GATT. A mediados de los años sesenta se añadió un nuevo capítulo sobre ‘Comercio y Desarrollo’, en el que se especificaba que los países desarrollados ‘no esperan una reciprocidad por los compromisos adquiridos por ellos en negociaciones comerciales con el objeto de reducir o eliminar aranceles y otros obstáculos al comercio’ (Fukasaku 2000). En otras palabras, los países industrializados reconocían que la liberalización del comercio tenía implicaciones distintas para los países en vías de desarrollo y para sus propios mercados.

Este tratamiento especial y diferenciado presentaba el inconveniente de que los países industrializados no negociaban con los países en vías de desarrollo como si se tratara de un socio comercial. Habiendo cedido su derecho a exigir una liberalización recíproca en los países en vías de desarrollo, los países ricos negociaron los recortes arancelarios entre ellos, manteniendo al mismo tiempo fuertes obstáculos frente a los países en vías de desarrollo. El precio que estos países pagaron por este tratamiento especial y diferenciado fue una posición negociadora más débil. Mientras tanto, otros aspectos de tratamiento especial, como la mejora en el acceso a los mercados, generaron mucha retórica y escasos resultados.

La situación ha cambiado dramáticamente bajo el acuerdo de la Ronda Uruguay. El principio de tratamiento especial y diferenciado permanece intacto, pero la práctica ha cambiado hasta quedar irreconocible. Bajo la mayor parte de los acuerdos de la OMC, la única concesión a los países en vías de desarrollo es un plazo de tiempo ligeramente mayor para ponerla en práctica. Si tenemos en cuenta el alcance de estos acuerdos y sus requisitos administrativos, se trata de una disposición muy limitada. De conformidad con los nuevos datos suministrados por los análisis del Banco Mundial, el coste medio aproximado de poner en práctica el acuerdo ADPIC sólo en un país de renta baja gira en torno a 1,5 millones de dólares, con unos costes anuales de 2 millones de dólares (Banco Mundial 2002).

El planteamiento actual de la OMC con respecto al tratamiento especial y diferenciado conlleva dos graves problemas. En primer lugar, existe un error de principio en la suposición de que los países en vías de desarrollo puedan cumplir con obligaciones similares a las de países que han alcanzado unos niveles muy superiores de desarrollo económico. Como se ha argumentado más arriba, las razones para aplicar estándares de propiedad intelectual propios de países del Norte a países pobres resultan poco convincentes, tanto desde un punto de vista económico como de desarrollo. De la misma manera, la idea de que los países en vías de desarrollo han de someterse a procesos liberalizadores similares a los de los países desarrollados, aunque sea de modo más modesto (al menos en el marco de la OMC), ignora las profundas diferencias existentes en términos de capacidad estructural y de necesidades de desarrollo. Podría haber buenas razones para proteger la agricultura y las manufacturas, no sólo para proteger el empleo y la seguridad alimentaria, sino también de cara al desarrollo de una ventaja comparativa dinámica.

El segundo problema consiste en que las normas de la OMC autorizan formas de intervención diseñadas en favor de los países ricos. Por ejemplo, aquellas normas que autorizan grandes subsidios a la agricultura (capítulo 4) y a las manufacturas. Los países industrializados gastan 51 mil millones de dólares en subsidios directos a la industria (según una estimación conservadora), mientras que los países en vías de desarrollo carecen de recursos financieros para competir en este terreno (UNCTAD 2001c). En este contexto, tal vez la política comercial sea el único instrumento con que cuentan aquellos gobiernos que aspiran a desarrollar su industria local.

El concepto de tratamiento especial y diferenciado constituye un elemento fundamental del sistema comercial multilateral. Surgió a partir del reconocimiento de que aquellos países que se encontraban en fases distintas de desarrollo económico, financiero y tecnológico presentaban, asimismo, una capacidad y unas necesidades diferentes. Desde que finalizó la Ronda Uruguay, el desgaste de los principios que sustentan el tratamiento especial y diferenciado ha sido enorme. Los países en vías de desarrollo asumen hoy obligaciones que no son coherentes con las políticas de reducción de la pobreza. Como consecuencia de ello, la necesidad de volver a los principios originarios del tratamiento especial y diferenciado es urgente, muy concretamente si se desea garantizar que la OMC no prohíba políticas que estimulan el crecimiento y la reducción de la pobreza.

## Recomendaciones

La autoridad de la OMC ha crecido paulatinamente desde la conclusión de la Ronda Uruguay, lo que ha tenido consecuencias importantísimas para los más pobres. Por una parte, las normas comerciales multilaterales han fracasado en la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales que padecen los países en vías de desarrollo en ámbitos como el acceso a los mercados. Por otra, esta misma regulación dificulta hoy el desarrollo de políticas nacionales en una multitud de aspectos cruciales para reducir la pobreza. Tal y como se ha explicado en este capítulo, estas regulaciones amenazan con aumentar las desigualdades asociadas al comercio, así como con debilitar la conexión entre comercio y reducción de la pobreza.

### Derechos de propiedad intelectual

Cualquier tipo de reforma debe tener como punto de partida la abolición del modelo estándar universal de protección de la propiedad intelectual. Las regulaciones deberían ser objeto de reformas para que tuvieran presente el nivel de desarrollo de cada país en particular, incluyendo sus necesidades tecnológicas y sus capacidades. Es posible que para los países de renta media tenga sentido que sus niveles de protección sean mayores que los de los países de renta baja. Sin embargo, es difícil asumir que todos los países adopten los estándares establecidos en el mundo desarrollado.

Como parte de la revisión del acuerdo de la OMC ya prevista, los países en vías de desarrollo deberían gozar de unos periodos de transición mayores, así como de una mayor flexibilidad, a la hora de determinar las dimensiones y el alcance de la protección de patentes. En el capítulo concreto de los productos farmacéuticos:

- **La duración y el alcance de la protección de patentes debería reducirse para los países en vías de desarrollo.** En este sentido se han propuesto varias alternativas. Una de ellas contempla restringir el alcance geográfico de las patentes, obligando a las compañías a buscar protección bien en un país industrializado, bien en un país en vías de desarrollo, pero nunca en ambos (Lanjouw 2001). Otra propuesta radica en conceder una mayor flexibilidad a la hora de fijar el periodo de protección de la patente. Así, los países en vías de desarrollo dispondrían del derecho a permitir periodos de protección, por ejemplo de 0 a 10 años, en función de sus niveles de desarrollo y sus condiciones sanitarias.

- **Los intereses de salud pública deberían primar, entendiéndose que el derecho de la sociedad a la salud está por encima de los derechos de las compañías a las patentes.** La escasa protección del interés público contemplada en el Artículo 8 debería terminar siendo reemplazada por la afirmación inequívoca de que nada en el acuerdo ADPIC limitará la adopción de medidas que protejan la salud pública. En este sentido, la declaración de intenciones adoptada en la reunión ministerial de Doha fue un paso en la dirección correcta. Dicha declaración afirmaba que todos los gobiernos tenían el derecho a anteponer razones de salud pública a las normas sobre patentes. Sin embargo, este compromiso debe cobrar carácter vinculante, incluyendo los derechos para el suministro de licencias obligatorias e importaciones paralelas.
- **Todos los países en vías de desarrollo deberían poder obtener medicamentos de la fuente más barata, otorgándose un respaldo especial a aquellos que no disponen de capacidad de producción doméstica.** El Artículo 28 del acuerdo ADPIC impide a las compañías de genéricos la producción y la exportación de copias de medicamentos patentados. De este modo, si los gobiernos conceden licencias obligatorias para superar a las patentes en interés de la salud pública (Artículo 31), la producción debe ir destinada preferentemente al mercado nacional. Estas licencias no pueden emitirse con fines exportadores. A modo de ejemplo, de conformidad con el acuerdo ADPIC no se permite a los gobiernos de India y Brasil que autoricen a compañías genéricas la producción de drogas para el mercado africano. Este acuerdo puede restringir gravemente el acceso de países sin una fuerte industria de genéricos a medicamentos baratos. El actual acuerdo ADPIC debería ser objeto de una reforma para permitir la exportación de los países que cuenten con una industria genérica a otros países en vías de desarrollo que se enfrentan a problemas de salud pública.

Tal y como ocurre con la sanidad, la aplicación del ADPIC en el terreno de los recursos genéticos propios de los alimentos, la agricultura y la biodiversidad precisa de estrategias diferenciadas. De cara a conseguir una protección adecuada de la seguridad alimentaria de los más pobres, así como de los recursos biológicos y genéticos de que éstos dependen:

- **Las normas de la OMC no deberían permitir la protección de patentes de los recursos genéticos de plantas para los alimentos y la agricultura.** Esto no excluye otras formas de protección de variedades de plantas pero permite que los países protejan sus intereses vitales, garantizando de este modo la seguridad alimentaria y protegiendo la biodiversidad.
- **Los países en vías de desarrollo deberían retener el derecho a desarrollar sus propios sistemas de protección de la propiedad intelectual de variedades de plantas.** Los países industrializados no deberían forzar la aplicación del UPOV 1991 u otros acuerdos del ADPIC plus, tal y como los contemplados por el ALCA.
- **El acuerdo ADPIC debería estar de acuerdo con la Convención sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas y el Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos de las Plantas para Agricultura y Alimentación.** No se debería conceder la patente de recursos genéticos sin el consentimiento previo e informado de las comunidades y países de origen, así como sin compartir los beneficios con éstos.

## Servicios

El acuerdo GATS debería reequilibrarse y definirse más claramente, además de responder a los intereses de los países en vías de desarrollo— y un menor énfasis en los intereses de los países ricos y las compañías transnacionales.

- **Los objetivos de desarrollo deberían ser una prioridad en las negociaciones del GATS 2000.** Los países industrializados deberían orientar sus esfuerzos liberalizadores a aquel terreno en el que puedan resultar beneficiados los países en vías de desarrollo, como por ejemplo el desplazamiento temporal de mano de obra.

- **Los servicios públicos deberían quedar al margen de los compromisos liberalizadores.** El Artículo 13 del acuerdo GATS debería corregirse para que todo servicio público quedara exento de liberalización, con independencia del papel que juegue el Estado en el suministro del servicio en cuestión.
- **Las disposiciones relativas a la soberanía nacional deberían fortalecerse y el mandato negociador debería ser limitado.** El acuerdo GATS debería modificarse para incluir un compromiso claro y sin ambages, en el que se estipulara que los gobiernos conservan el derecho a limitar la liberalización en aquellas áreas consideradas capitales para el desarrollo nacional y la reducción de la pobreza. Los países industrializados deberían abandonar sus esfuerzos por reemplazar el actual enfoque de 'lista positiva' (que permite que los países en desarrollo decidan qué sectores deben incluirse en las negociaciones del GATS) por un enfoque de 'lista negativa' (que les llevaría a especificar qué sectores quedan excluidos).

### Tratamiento especial y diferenciado

Los países en vías de desarrollo deberían conservar el derecho a desarrollar políticas industriales y agrarias que facilitaran una integración con éxito en los mercados globales. En este contexto:

- **Deberían fortalecerse las disposiciones sobre tratamiento especial y diferenciado.** Las disposiciones relativas a las industrias más jóvenes deberían permitir a los países en vías de desarrollo que conservaran su derecho a proteger los sectores manufactureros de mayor importancia. En sentido más amplio, el marco temporal de los compromisos liberalizadores debería extenderse. No debería exigirse a los gobiernos que ejecutaran un compromiso liberalizador contrario a la estrategia nacional de lucha contra la pobreza.
- **Los gobiernos deberían conservar el derecho a regular la inversión extranjera.** En concreto, debería reformarse el Artículo 4 del acuerdo MIC, para poder así permitir a los gobiernos que impusieran normas sobre las aportaciones locales y otros requisitos orientados a establecer vínculos entre las empresas nacionales y los inversores extranjeros.

## CAPÍTULO 9

# Por un comercio que beneficie a los pobres

La cada día mayor integración de los países en desarrollo en el sistema comercial global ofrece la posibilidad de un progreso más rápido hacia la reducción de la pobreza y una mejora de los estándares de vida, pero no si continúan las actuales prácticas. El comercio no puede desplegar su potencial a menos que los países ricos –y los pobres en igual medida– emprendan acciones para que beneficie a los que viven en la pobreza. Esto implica la redistribución de las oportunidades a través de nuevas normas y formas de cooperación internacional a escala global y de estrategias antipobreza más efectivas a escala nacional.

Este capítulo resume algunas de las reformas políticas fundamentales que podrían desplegar todo el potencial de desarrollo humano del comercio. La primera parte centra su atención en las medidas necesarias a escala nacional. Unas buenas normas internacionales pueden crear un entorno instrumental a través del cual los países pobres puedan integrarse con éxito en los mercados globales, pero son sus políticas nacionales las que determinan la medida en que los pobres pueden participar de los beneficios del comercio. Hacer que los mercados nacionales beneficien a las personas pobres es tan importante como hacer que los mercados internacionales funcionen para los países pobres.

La segunda sección presenta algunas de las formas en las que la comunidad internacional podría cooperar para propagar los beneficios del comercio de una manera más amplia. No se puede analizar el comercio internacional aislándolo de otros temas del desarrollo, como la ayuda, el alivio de la deuda o la gestión de los mercados de capitales. Uno de los problemas a los que se enfrenta la comunidad internacional se debe a que el ritmo de la integración económica ha sobrepasado el de la cooperación internacional en estas áreas.

La tercera sección traslada la atención hacia la gobernabilidad del comercio mundial. Argumenta que, en esencia, la Organización Mundial del Comercio les está fallando a los países y a las personas pobres. La autoridad de la OMC se ha extendido a áreas nuevas y amplias de la política pública, limitando de esta manera la autonomía de los gobiernos nacionales. Éstos, a su vez, sufren una tensión creciente entre el imperativo de cumplir con las normas de la OMC y la necesidad de adoptar políticas que reduzcan la pobreza. El reverso de esta extensión del papel de la OMC en las nuevas áreas es que ésta no aborda viejos problemas, como el acceso a los mercados. Entretanto, el sistema de gobernabilidad del comercio no está respondiendo a los nuevos grandes retos planteados por la globalización, incluyendo los peligros que surgen por la enorme concentración de poder corporativo.

## Gobernabilidad nacional y participación en el comercio mundial

A lo largo de este informe hemos argumentado que las políticas, las instituciones y las normas que gobiernan el comercio internacional a escala global tienen una orientación intrínsecamente contraria a los intereses de los pobres. Pero las vidas de los pobres y su capacidad para beneficiarse de las oportunidades que les brinda el comercio vienen determinadas en última instancia por fuerzas que operan dentro de las fronteras de sus países: el gasto público, la distribución de los ingresos y los activos, el acceso a los servicios de salud y educación, por citar sólo unos pocos. Las acciones a escala nacional constituyen por lo tanto un complemento decisivo de las medidas diseñadas para reformar el sistema comercial global.

### Educación y salud

Muchos de los requisitos más importantes para una integración satisfactoria en los mercados globales quedan fuera de los estrechos márgenes de la política comercial. Las políticas nacionales sobre temas como los servicios de educación y salud son incluso más importantes para la prosperidad nacional que los asuntos relacionados con los aranceles comerciales y las barreras no arancelarias para el comercio.

En la economía global de principios del siglo veintiuno, la educación es posiblemente el requisito previo más importante para una participación satisfactoria en el comercio mundial (Bennel, 2000). El capital humano está desbancando rápidamente al físico como fuente principal de generación de riqueza, tanto en términos nacionales como a escala familiar. El crecimiento económico alto y sostenible –un requisito indispensable para lograr una acelerada reducción de la pobreza– depende cada vez más de la calidad de educación. La distribución global de los ingresos reflejará en el futuro la distribución de las oportunidades educativas. De manera similar y a escala nacional, tanto los vínculos entre la distribución de los ingresos como la distribución de las oportunidades ocupacionales se están fortaleciendo.

En un momento en el que los cambios tecnológicos arrasan en la economía global, casi uno de cada cinco adultos del mundo en desarrollo es incapaz de leer o escribir. Existen 125 millones de niños en edad de educación primaria que no asisten a la escuela. Al igual que ocurre con los adultos analfabetos, unas dos terceras partes de éstos son niñas, un reflejo de desigualdades sexuales profundamente arraigadas que continúan prevaleciendo en los sistemas educacionales. El déficit en la educación es especialmente acusado en África. Si se mantienen las actuales tendencias, la región tendrá unas dos cuartas partes de niños sin escolarizar en 2015 (Oxfam, 2001). El limitado acceso a la educación primaria es sólo una pequeña parte del problema. Los índices oficiales de matriculación disfrazan la gravedad de la crisis de la educación, porque muchos niños abandonan la escuela antes de completar la educación primaria. Esto es cierto incluso en países de ingresos medios. Por ejemplo, en Brasil y Perú, aproximadamente una tercera parte de los niños no completan la educación primaria. En todo el mundo en desarrollo, muchos de los que completan el ciclo primario terminan con un bajo nivel de instrucción a causa de la pobre calidad de la educación recibida. Se calcula que una tercera parte de los niños indios terminan la escuela primaria con un nivel deficiente de conocimientos.

La crisis educativa no se ha diseminado de modo uniforme. Es una crisis que afecta a los pobres de manera abrumadora. En la India, casi todos los niños de la quinta parte más rica de las familias han completado satisfactoriamente sus estudios de educación primaria, mientras que menos de la mitad de las familias de la quinta parte más pobre no llegan a matricularse en la escuela. En Brasil, sólo un 15 por ciento de los niños de las familias más pobres completa la escuela primaria, en comparación con la finalización universal de los ricos (Filmer y Pritchett, 1999). Las brechas en la educación basadas en la discriminación del sexo femenino siguen siendo grandes: como promedio, las niñas del sur de Asia dedican tres años

menos que los niños a la escuela y existe una brecha del 10 por ciento entre los índices de matrícula para las niñas y los niños en África. Existen otras desigualdades que interactúan con estas disparidades y que están basadas en el sexo y en la riqueza; por ejemplo, las poblaciones rurales sufren niveles bastante más graves de privación que las comunidades urbanas en todo el mundo en desarrollo.

Estas desigualdades en la educación tienen una profunda importancia para el comercio internacional. Si los países con altos niveles de analfabetismo y con posibilidades limitadas de educación intentan integrarse en mercados globales que se basan cada vez más en el conocimiento, tendrán con seguridad una participación cada vez menor en el comercio mundial y en la inversión. La falta de educación masiva también limita la capacidad de los países y de las personas pobres para beneficiarse de las oportunidades que ofrece el comercio. Una investigación nacional sugiere que finalizar la educación primaria eleva los resultados de los pequeños agricultores en un 9 por ciento, con rendimientos incluso mayores en la educación de las niñas (Appleton, 1996). A falta de una estrategia sostenida para reducir la brecha de la educación entre los países ricos y los pobres, así como dentro de ellos, la integración en los mercados globales seguirá estando asociada a crecientes desigualdades y pérdidas equivalentes para la reducción de la pobreza. Los gobiernos africanos pueden cambiar sus políticas comerciales, pero mientras la región tenga la mitad de sus niños sin escolarizar, seguirá marginada en los mercados globales. La India puede mantener su rápido crecimiento como enclave económico de la alta tecnología, pero con unos índices de analfabetismo que exceden del 40 por ciento entre los adultos y un promedio de escolarización de sólo cinco años entre los niños (y de sólo tres entre las niñas) y más de 30 millones de niños en edad escolar primaria sin escolarizar, el país tiene pocas posibilidades de traducir el crecimiento de las exportaciones en una rápida reducción de la pobreza.

La educación debería ser el centro de cualquier estrategia nacional de incremento de la capacidad de los pobres para beneficiarse del comercio. Sin embargo, en muchos países se ve la educación como algo que distrae la atención de los gobiernos de los retos reales que se les presentan. Muchos gobiernos en el sur de Asia y en África siguen gastando más en armas que en educación primaria. Países con algunos de los peores indicadores en educación –como la India– no gastan más del 1 por ciento de sus PIB en educación primaria. El hecho de que el gasto público sea tan limitado implica que las familias deban cubrir los costes de la educación de sus hijos a través del pago de unas «tarifas individuales». En gran parte del mundo en desarrollo, este impuesto sobre la educación niega el acceso a la escuela a millones de niños, propagando la miseria a través de generaciones y obstaculizando el crecimiento económico.

Lo que es cierto para la educación también lo es para la salud pública. Las grandes disparidades sanitarias entre los países ricos y pobres, y entre los ricos y los pobres, demuestran con claridad que la mala salud es un producto de la pobreza. Al carecer de acceso al agua potable, a una nutrición adecuada y a servicios médicos, los pobres son más susceptibles de contraer enfermedades infecciosas. Sin embargo, la mala salud no es sólo consecuencia de la pobreza, es también causa de ella. Los episodios individuales de enfermedad pueden sumergir a las familias en una pobreza extrema, reduciendo la productividad y la capacidad laboral –el principal activo de los pobres– y forzando a las mujeres a emplear más tiempo y energías en el cuidado de los familiares enfermos. Cuando los adultos pobres enferman, con frecuencia se ven forzados a hacer uso de sus ahorros, a vender sus activos y a reducir sus niveles de consumo. En los niños, las enfermedades afectan a su capacidad de aprendizaje. Los efectos son acumulativos y el impacto en las economías nacionales, con frecuencia devastador. Una alta incidencia de enfermedades como la malaria, la tuberculosis y el VIH/SIDA plantea agudas amenazas, porque unas dos terceras partes de sus 33 millones de víctimas viven en el África subsahariana (Sachs, 1999).

Aparte de ser un objetivo de desarrollo fundamental en sí mismo, una mejor salud constituye un requisito indispensable para que las personas y los países pobres puedan aprovechar

las oportunidades de alcanzar los estándares de vidas más altos que ofrece el comercio internacional. Sin embargo, al igual que en el caso de la educación, las políticas sanitarias en los países en desarrollo raras veces consiguen la prioridad política o los compromisos financieros que merecen. Se calcula que una tercera parte de la población del mundo en desarrollo carece de acceso a los servicios básicos de salud y que una proporción incluso mayor carece de medicamentos asequibles. Resultados como éstos hacen reflexionar sobre la falta de recursos y de equidad en los patrones aplicados en el gasto público.

## Pobreza rural

Cuando los países se integran en los mercados globales gracias a un incremento comercial, los pobres se enfrenta por igual a nuevas oportunidades y amenazas. Una integración más completa en los mercados de exportaciones –que se expanden rápidamente– ofrece enormes beneficios potenciales, un nivel de empleo mayor, así como el acceso a nuevas tecnologías. A la inversa, existe el grave peligro de que los pobres sean olvidados o de que puedan quedar sujetos a prácticas laborales explotadoras o de que sus medios de vida se vean amenazados por una mayor competencia. Los resultados no están predeterminados. Vienen conformados por los patrones heredados de la distribución de los activos, los ingresos y la educación, así como por las políticas que definen los términos en los que los países se integran.

Las políticas, cuyo objetivo es el fortalecimiento de los vínculos entre el comercio y el desarrollo humano, deben dar prioridad a los pobres que viven en las áreas rurales, grupo que representa aproximadamente unas tres cuartas partes de quienes viven en una extrema pobreza a escala mundial. Los pobres de las áreas rurales tienen un acceso desigual a los activos físicos y financieros necesarios para beneficiarse de las oportunidades comerciales. En muchos países –como Brasil, Bolivia, Sudáfrica, Kenya y algunas partes de la India– la propiedad de la tierra está altamente concentrada. La FAO calcula que unas dos terceras partes de la población rural de América Latina no poseen tierras o carecen de la tierra necesaria para satisfacer sus necesidades básicas (FAO, 1998). Los distorsionados sistemas de propiedad de la tierra limitan las oportunidades que ofrece la agricultura para la exportación en detrimento de los intereses de los pobres.

Otra de las barreras que impide la participación en los mercados globales es una débil infraestructura de comercialización, la cual es especialmente débil en las áreas con una alta concentración de pobreza. La distancia de los mercados y la pobre calidad de las carreteras constituyen una preocupación central para los pobres rurales del mundo en desarrollo. Los altos costes del transporte conllevan unos precios de producción más bajos, que a su vez reducen los ingresos familiares y las oportunidades de empleo (Delgado, 1995, Minten y Kyle, 1999). Los cultivadores de arroz de las zonas de las tierras altas de Vietnam, los cultivadores de patatas en Perú y los del maíz en Kenya y Tanzania, sufren unos niveles de pobreza más altos y un peor acceso a las carreteras que los niveles medios generales en ambos aspectos. África se enfrenta a problemas específicos. La densidad de la red de carreteras rurales del continente (calculada en kilómetros de carretera por kilómetro cuadrado) representa sólo un 7 por ciento de la de la India (Collier y Gunning, 1999). En Kenya, los costes de comercialización de los cultivos alimenticios son un 40 por ciento más altos que en Indonesia, un hecho que demuestra el enorme impacto que tiene la infraestructura en la competitividad de los mercados locales. Los pobres rurales están también en desventaja en relación con el acceso a la irrigación y a los servicios de crédito y extensión (IFAD, 2001).

Estas desigualdades –que se entrelazan– tienen una enorme importancia en la distribución de los beneficios derivados del comercio. La lejanía de los mercados y el inadecuado acceso a las carreteras elevan los costes de comercialización, hacen bajar los precios de producción e incrementan los costes de productos como los fertilizantes (Killick, 2001). Cuando se liberalizan los mercados, resulta con frecuencia imposible para los agricultores pobres competir con los costes de las importaciones en los mercados urbanos, aún si estas últimas no están subsidiadas. En Perú, la pérdida de estos mercados ha forzado a la baja los precios de producción de los ali-

mentos básicos en la zona de tierras altas. En Zambia y Kenya, los granjeros de las áreas remotas no pueden competir con las importaciones procedentes de Sudáfrica. Sin acceso a la tierra, a la irrigación, a la información de mercado y a la infraestructura, los pobres están también mal preparados para aprovechar las oportunidades del mercado para la exportación. Por ejemplo, el rápido crecimiento de las exportaciones de fruta y verduras en América Latina y el África subsahariana ha estado dominado por las grandes explotaciones comerciales.

En los países con altos niveles de desigualdad rural, la redistribución de los activos es fundamental cuando se trata de que el comercio beneficie a los pobres. La redistribución de la tierra constituye un punto de partida. En Brasil, el Movimiento de los Sin Tierra (MST) ha establecido más de 1.000 asentamientos de reforma agraria, ocupando tierras que no están siendo explotadas en los grandes estados (Wolford, 2001). Estos asentamientos permiten a quienes antes no tenían tierras cultivar para alimentar a sus familias y vender en los mercados locales. Esta acción no es sólo buena para la reducción de la pobreza rural, también es buena para los intereses nacionales. Las granjas pequeñas son buenas para la productividad, el empleo y el crecimiento. Tienen niveles de productividad que se pueden comparar favorablemente con los de las grandes granjas, pero utilizando más mano de obra y menos capital. Sin embargo, con frecuencia los gobiernos favorecen los intereses de las grandes granjas comerciales, que utilizan los recursos con menos eficiencia. El Banco Mundial reconoce la importancia de la redistribución de la tierra, pero favorece los enfoques basados en los intereses del mercado, donde se vende la tierra y los derechos sobre ella son privatizados. Estos enfoques han alcanzado resultados muy limitados, por una razón obvia: la gente pobre carece de poder de compra (Palmer, 2001).

Más allá de la necesidad de una redistribución de la tierra, las estrategias de reducción de la pobreza rural necesitan potenciar la inversión en las infraestructuras utilizadas por los pobres. La inversión en irrigación y carreteras tiende a estar altamente concentrada, más en áreas dedicadas a la agricultura comercial que en áreas caracterizadas por una alta concentración de pobreza. Las prioridades de los servicios de extensión y de la investigación están con frecuencia más orientadas hacia los cultivos de las granjas más grandes que hacia los de los pequeños agricultores de las áreas marginales. El acceso a las cajas de ahorros rurales y a las instituciones de crédito está muy subdesarrollado en muchos países, lo cual limita la posibilidad de obtener capital.

La igualdad entre los sexos es de gran importancia para las estrategias de desarrollo rural relacionadas con el comercio. En muchos países, las mujeres de las zonas rurales figuran entre los mayores perdedores con la globalización. Como hemos mostrado en el capítulo 3, tienen menos control que los hombres sobre recursos como la tierra, los créditos y el capital. En algunos casos, si una familia empieza a trabajar en cultivos comerciales, la división del trabajo entre los sexos hace que las mujeres pierdan control sobre la comercialización de los productos. Es más probable que las mujeres de las zonas rurales sean analfabetas, y menos probable que obtengan acceso a los servicios necesarios para elevar los estándares de vida. Como comerciantes, las mujeres también se enfrentan intensamente con los problemas que plantean unas infraestructuras de transporte inadecuadas.

## **Pobreza urbana y empleo**

Como hemos visto en el capítulo 3, la integración en los mercados mundiales tiene un efecto complejo sobre el empleo. En algunos casos –como los textiles, las exportaciones agrarias y los sectores de la microelectrónica– la integración está creando nuevas oportunidades de empleo, particularmente entre las mujeres. En otros, está debilitando el empleo, particularmente allí donde las industrias que requieren mucha mano de obra estuvieron antes protegidas por altas barreras frente a las importaciones. Pero el cuadro de ganadores y perdedores que surge es más complicado aún. Como argumenta este informe, la creación de empleo con frecuencia va acompañada por el surgimiento de prácticas laborales «flexibles», algunas de las cuales han estado asociadas con formas intensivas de explotación. A la vez que redu-

ce algunas formas de privación (las que están basadas en los ingresos), el crecimiento de las exportaciones parece estar intensificando otras.

Los gobiernos de los países en desarrollo deben asumir gran parte de la responsabilidad no sólo por no haber abordado estas nuevas formas de privación, sino por haber colaborado de manera activa para que estas privaciones tengan lugar. En general, se ha partido de la suposición –defendida a menudo por el Banco Mundial, el FMI y las ETN del Norte– de que las prácticas laborales «flexibles» constituyen una respuesta esencial ante un crecimiento económico inadecuado y una forma segura de incrementar las exportaciones y atraer más inversión extranjera. Se ha culpado a las rigideces del mercado laboral de falta generalizada de competitividad. Estas supuestas rigideces incluyen los derechos básicos de asociación, las disposiciones sobre salarios mínimos y los derechos de empleo.

Como se muestra en el capítulo 3, la imposición de mercados laborales flexibles ha estado estrechamente vinculada a nuevas formas de vulnerabilidad. Desde las zonas francas de Bangladesh y México hasta las zonas económicas especiales de China y las empresas agrarias de exportación en América Latina, millones de mujeres han sido desplazadas a empleos inseguros con unos niveles salariales muy bajos, con frecuencia temporales y puntuales. Las condiciones de empleo son con frecuencia muy pobres, sin un seguro de salud adecuado, sin seguridad social ni derechos de jubilación. En muchos países, el rápido crecimiento de las exportaciones no ha incrementado los salarios reales.

Mientras que las razones son complejas, con importantes diferencias entre los países, la arremetida implacable contra los derechos de negociación colectiva ha contribuido de manera inevitable al agravamiento del problema. No son sólo los trabajadores de sectores anteriormente sindicalizados lo que han sufrido. Hay evidencias de que parte de las primas salariales generadas por los sindicatos también se extienden a los trabajadores no sindicalizados. Lo mismo puede aplicarse a los beneficios no salariales asociados a los derechos de negociación colectiva, incluyendo disposiciones sanitarias y sobre seguridad, seguros y planes de pensión.

Es difícil no llegar a la conclusión de que los mercados laborales se han vuelto demasiado flexibles. La mano de obra barata y vulnerable no constituye una garantía de competitividad en los mercados globales y mucho menos una garantía de reducción de la pobreza (OCDE, 1996). Aunque existe una conexión obvia entre los costes de la mano de obra y la productividad, la intervención política de los gobiernos está deprimiendo artificialmente los salarios y las condiciones de empleo. Frente a este panorama, es importante que los gobiernos refuercen los estándares laborales fundamentales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo. También deben abandonar la práctica actual de contemplar los derechos laborales a dos niveles, de forma que a las mujeres y a los trabajadores de las zonas francas se les conceden menos derechos.

### **La regulación de los gobiernos y el «impuesto de la corrupción»**

En gran parte del mundo en desarrollo, la mala gobernabilidad debilita la capacidad de los pobres para beneficiarse del comercio. La corrupción y la burocracia se mezclan muchas veces para actuar como un impuesto sobre el desarrollo. Este impuesto es altamente retrógrado, en el sentido de que recae más duramente sobre los pobres. También constituye una barrera contra la inversión de buena calidad.

Aún no ha sido analizada la dimensión total del «impuesto de la corrupción». Cada año, *Transparency International* publica un Índice de Percepción de la Corrupción, que refleja las percepciones de la gente del mundo empresarial, los analistas nacionales y los académicos sobre los niveles de corrupción en más de cien naciones. Muchos de los países más pobres del mundo, incluyendo a Kenia, Bolivia, Bangladesh e Indonesia, registran niveles excepcionalmente altos de corrupción apreciables tanto en el gobierno como en la administración pública (Transparency International, 2001). En Kenia, los pagos mensuales de sobornos se traducen en un incremento de alrededor de una tercera parte del coste medio de vida para

las familias normales. Las exigencias por parte de los funcionarios del gobierno de *kitu kido-go* –«algo pequeño»– constituyen una gran carga para las familias pobres. Los pequeños agricultores, los comerciantes y las empresas pequeñas sufren esta situación (Turner, 2002). Aparte del efecto injusto que tiene sobre los pobres, la corrupción eleva los costes de comercialización y reduce los rendimientos de la participación en el comercio. En Tanzania, los comerciantes del café denuncian el pago de hasta diez partidas de cantidades no oficiales para obtener licencias y transportar sus productos. Los costes son inmediatamente trasladados a los productores en forma de precios más bajos.

En muchos países, la corrupción coincide con una excesiva burocracia. Una encuesta sobre las percepciones de los inversores extranjeros acerca de la competitividad en 47 países, clasificó a la India en el puesto 12 en base a su suministro de mano de obra cualificada. Sin embargo, la misma encuesta clasificó a la India en el puesto 45 por sus esfuerzos para enfrentarse a la corrupción (International Institute for Management Development, 2000). La connivencia entre corrupción y burocracia eleva los precios de las transacciones, no sólo para los inversores extranjeros, sino también para las empresas medianas y pequeñas. Los directores de empresa en la India cuentan que emplean en los tratos con los funcionarios del gobierno más del triple de tiempo del que emplean en América Latina, lo cual ha animado al Economista Jefe del Banco Mundial a declarar que «el acoso burocrático puede ser también una forma de arte» (Stern, 2001).

El desarrollo de las instituciones y las capacidades necesarias para poner freno a la corrupción sistemática deben ser una parte integral de cualquier estrategia comercial a largo plazo. Un escrutinio público más efectivo a través de los parlamentos y los organismos de la sociedad civil debería ser un elemento integral de cualquier política comercial.

## Infraestructura económica

La calidad de la infraestructura económica ejerce una gran influencia sobre la competitividad en los mercados globales. Es el canal a través del cual los productores y las empresas nacionales entran en los mercados globales, pero en muchos de los países más pobres es un canal que está bloqueado en bastantes puntos. Esto se traduce en un incremento de los costes de las transacciones, en una competitividad menor y en rendimientos más bajos del comercio. El problema se presenta de forma aguda en África. El transporte y los pagos de los seguros de transporte desde África representan como promedio un 15 por ciento de las ganancias por concepto de exportaciones, mientras que el promedio para los países en desarrollo es sólo de un 6 por ciento (Collier y Gunning, 1999). Por otra parte, los costes en África se han elevado en relación a otras regiones en desarrollo. Unos puertos ineficientes se suman a los costes de transporte, lo que hace a los países menos competitivos. A las empresas que operan en la India les lleva el doble de tiempo obtener la autorización de los productos en los puertos que a sus homólogas en Corea o Tailandia, y los costes de consignación son como media un 20 por ciento más altos (Limao y Venables, 1999; de Stern, 2001).

La infraestructura energética tiene una enorme importancia sobre el clima de inversión nacional. El suministro de energía es un gran problema en muchos países. Para las grandes empresas nacionales y extranjeras, es un problema que puede solventarse a través de la inversión en generadores. Las empresas medianas y pequeñas no cuentan con esta opción. Como éstas son precisamente las que proporcionan la mayor parte del empleo en los países en desarrollo, una pobre generación de energía eléctrica impide que el comercio funcione para los pobres.

Las fronteras tecnológicas entre los países ricos y los pobres amenazan con intensificar las desventajas de los países pobres y las ventajas de los ricos. En algunos países industrializados, más del 50 por ciento de la población tiene acceso a Internet, en comparación con menos del 1 por ciento en la India. En la medida en que la revolución tecnológica alcanza velocidad, dos mil millones de personas carecen de acceso a la electricidad. Hay sólo una línea telefónica por cada doscientas personas en los países más pobres, en comparación con

la proporción de 1:2 en los países ricos. En la economía globalizada, estos desniveles se traducen en desigualdades en el acceso a la información, oportunidades y mercados, y en última instancia, en diferencias cada vez mayores en los ingresos.

## Marcos de trabajo integrados para la lucha contra la pobreza

En el desarrollo de estrategias que hagan funcionar el comercio en favor de los pobres hay que afrontar dificultades institucionales importantes. Los países más desarrollados no han reformado sus políticas comerciales como elemento integral de sus estrategias nacionales para la reducción de la pobreza y la desigualdad. La compartimentación de la formulación de la política y el hecho de que no se desarrollen estrategias creíbles de reducción de la pobreza, son el punto central del problema de la mala gobernabilidad.

Cuando Perú se embarcó en su experimento de rápida liberalización del comercio a principios de los noventa, lo hizo en base a unos objetivos que surgieron de discusiones entre el Ministerio de Finanzas, por una parte, y el Banco Mundial y el FMI por otra. El Ministerio de Agricultura apenas fue consultado, aunque los mercados agrarios eran uno de los objetivos de la rápida liberalización de las importaciones. Tampoco se llevó a cabo ninguna valoración previa de las implicaciones que ello podía tener para los medios de vida rurales, la distribución de los ingresos o la pobreza. El caso de Perú no es atípico. En la India, la liberalización del comercio formó parte de un paquete más amplio de reformas lanzado por el Ministerio de Finanzas. En gran parte de África, al igual que en Perú, las estrategias de liberalización se desarrollan con frecuencia en el contexto de acuerdos de préstamos del FMI y el Banco Mundial, con ministerios de finanzas que actúan como protagonistas fundamentales. Los ministerios del sector social raras veces son consultados; sólo en relación con los detalles de la puesta en práctica.

Aunque la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo comparten la premisa de que un comercio más abierto es bueno para los intereses de los pobres, pocos han intentado situar las reformas comerciales en el centro de estrategias más amplias de reducción de la pobreza. Ciertamente, pocos pueden presumir de coherencia institucional en este tipo de estrategias. En muchos países, los ministerios de trabajo y asuntos sociales han sido responsabilizados de la reducción de la pobreza. Como estos ministerios tienen poca influencia sobre otros estamentos del gobierno, la reducción de la pobreza no constituye una prioridad en otros ministerios más poderosos, como los que se ocupan del comercio y las finanzas (PNUD, 2000). La coordinación entre ministerios es con frecuencia débil o casi nula. Una excepción importante la constituye Uganda, donde el Ministerio de Finanzas administra los programas de reducción de la pobreza y es responsable de su puesta en práctica a través de los diferentes departamentos.

Se esperaba que el nuevo marco de trabajo para la reducción de la pobreza desarrollado por el FMI y el Banco Mundial ayudaría a integrarla en todos los aspectos de la política gubernamental. El objetivo de los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (PRSP) –documentos redactados por los gobiernos y acordados con el FMI y el Banco Mundial vinculados a los préstamos y al alivio de la deuda– es el desarrollo de un enfoque integral de la reducción de la pobreza. Desgraciadamente, como se muestra en el capítulo 5, la experiencia no ha sido muy estimulante, particularmente en el caso del comercio. Hasta la fecha, ningún PRSP nacional ha proporcionado un solo análisis creíble del posible impacto de la liberalización del comercio sobre los pobres, y ninguno ha examinado los actuales compromisos de reforma comercial a la luz de dicho análisis.

Ante el enorme impacto que está teniendo la liberalización del comercio –para bien o para mal– sobre los medios de vida de los pobres, resulta indispensable que sus implicaciones estén más bien sujetas a una valoración *ex ante* adecuada, que a una justificación retrospectiva en base a una teoría preconcebida. El ritmo, el escalonamiento y la cobertura de la liberalización deben ser cuidadosamente analizados. Por ejemplo, tiene sentido liberalizar las importaciones en relación con un producto agrícola en particular después de poner en prác-

tica un programa de inversiones para desarrollar la capacidad de los pequeños agricultores, pero no antes. Sobre todo, la liberalización del comercio debería formar parte de un debate público nacional sobre las diferentes estrategias de reducción de la pobreza.

## Más allá del comercio: mejorar la cooperación internacional

La administración del comercio mundial no puede ser analizada aislándola de otros aspectos de la cooperación internacional. En su condición de participantes más débiles en la economía global, los países en desarrollo necesitan apoyo de otras áreas y protección frente a algunos de los aspectos más destructivos de la globalización.

### Ayuda para el desarrollo

Hace diez años, cuando se reunieron en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, los gobiernos de los países ricos reconocieron la importancia fundamental de la ayuda al desarrollo para que los países en desarrollo pudiesen participar en la economía global sobre una base más equitativa y reafirmaron su compromiso de aportar el 0,7 por ciento de sus PIB anuales en forma de una ayuda cada vez mayor.

En la década siguiente, los niveles de ayuda se han reducido sustancialmente. Según la OCDE, la ayuda oficial al desarrollo cayó en 13 mil millones de dólares entre 1992 y 2000. Los gastos en ayuda como parte del PIB se redujeron en una tercera parte, de un 0,33 por ciento a un 0,22 por ciento. Los Estados Unidos, la economía más grande del mundo, es a la vez el donante menos generoso, dedicando sólo un 0,10 por ciento de su PIB a la ayuda (OCDE, 2001b).

Las reducciones de la ayuda han tenido un impacto severo sobre los países más pobres del mundo. Las transferencias per cápita al África subsahariana cayeron de unos 34 dólares por persona en 1994 a unos 20 en 1999. Durante el mismo período, la ayuda para los países de bajos ingresos en su conjunto descendió en unos 7 mil millones de dólares. No hay duda de que estas reducciones han disminuido la capacidad de los países en desarrollo y de las personas pobres para beneficiarse del comercio. Más aún: el incumplimiento de la promesa de alcanzar el objetivo de ayuda de un 0,7 por ciento del PIB se traduce en una enorme pérdida de recursos financieros. Si los países miembros de la OCDE cumplieran realmente este objetivo, la ayuda se incrementaría en unos 100 mil millones de dólares al año, proporcionando una fuente importante de financiación para el desarrollo humano (NN.UU., 2001c).

No toda ayuda es buena, pero una ayuda al desarrollo bien dirigida puede influir en la eliminación de algunas de las barreras que impiden la participación en los mercados mundiales. En la agricultura, la ayuda podría tener un importante papel proporcionando la infraestructura necesaria para reducir los costes de comercialización en las áreas marginales. La ayuda al desarrollo podría permitir a los productores pobres beneficiarse de las oportunidades que ofrece la exportación. Sin embargo, la ayuda a la agricultura se ha reducido más que ningún otro tipo de ayuda al desarrollo. A finales de los noventa, los flujos de ayuda dirigidos a la agricultura representaban una tercera parte de lo que se distribuía a finales de los ochenta (IFAD, 2001).

Es difícil pensar en algo que pudiera contribuir más a promocionar unas relaciones comerciales más justas que las acciones de apoyo a una educación primaria de buena calidad y gratuita en los países pobres. En esta área la ayuda podría influir mucho. Cuando se reunieron en el Foro Mundial para la Educación en Dakar (Senegal) en 2000, los gobiernos de los países en desarrollo se comprometieron a elaborar planes nacionales de acción diseñados para alcanzar el objetivo de una educación primaria universal en 2015. Los gobiernos del Norte prometieron que no se permitiría que ningún plan dejara de llevarse a cabo por falta de

apoyo financiero. Se calcula que las cantidades necesarias para la financiación de una educación primaria universal son de unos 9 o 10 mil millones de dólares por año o un 0,02 por ciento del PIB global (Oxfam, 2001). Esto representa una inversión pequeña, pero capaz de generar un rendimiento muy alto en términos de desarrollo humano. Sin embargo, las reducciones en la ayuda y la inercia de los donantes han obstaculizado el desarrollo de una iniciativa global sobre educación.

La cooperación internacional podría jugar un rol central en la solución de los problemas de salud que están reduciendo los beneficios del comercio en los países pobres. La Comisión sobre Macroeconomía y Salud, creada por la Organización Mundial de la Salud, calcula que un incremento en el apoyo de los países ricos a los servicios de salud de los países pobres, equivalente a un 0,1 por ciento de sus PIB en conjunto y sumado a una financiación adicional de los gobiernos de los países en desarrollo, podría salvar unos ocho millones de vidas al año en 2010 (Comisión sobre Macroeconomía y Salud). Aparte de las ganancias inmediatas en términos de bienestar humano, los beneficios económicos asociados con la reducción de la carga impuesta por enfermedades como la tuberculosis, la malaria y –sobre todo– el VIH/SIDA serían enormes. En un cálculo aproximado, estos beneficios representarían 13 veces las aportaciones adicionales para la ayuda al desarrollo. A pesar de este enorme potencial de rendimiento, la ayuda a los servicios de salud descendió en los noventa.

## **La sostenibilidad de la deuda en los países de renta baja**

El hecho de que no se administren los problemas internacionales de la deuda puede debilitar los beneficios potenciales del comercio de dos formas importantes. En primer lugar, las demandas de los acreedores extranjeros pueden desviar una gran parte de los ingresos en concepto de exportaciones. Esto reduce el acceso de las naciones deudoras a importaciones fundamentales y aleja los beneficios del comercio de los productores. En segundo lugar, los pagos de la deuda pueden absorber una gran parte de los ingresos de los gobiernos, debilitando la capacidad de éstos para financiar la inversión pública en los servicios de salud y educación y en la infraestructura rural. En ambos casos, una deuda insostenible reduce los beneficios del comercio, mientras que al mismo tiempo limita el potencial de una nación para integrarse de una manera satisfactoria en el sistema comercial internacional.

La cooperación internacional para resolver el problema de la deuda impagable ha centrado su atención en los problemas de los países de bajos ingresos, muchos de los cuales fueron devastados por las cargas insostenibles de la deuda durante la década de los ochenta. La Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC en sus siglas inglesas) ha ampliado el alivio de la deuda a 23 países, en su mayoría africanos. Ha tenido éxito en la reducción de la proporción de exportaciones dirigidas al servicio de la deuda en un promedio de menos del 10 por ciento de estos países. Sin embargo, las demandas de los acreedores aún pesan duramente sobre los presupuestos nacionales. En 2001, los países que se beneficiaban de la iniciativa HIPC gastaban aún como promedio en el servicio de la deuda un 12 por ciento de los ingresos del gobierno (Banco Mundial, 2001e). Más de la mitad de ellos estaban gastando más en deuda que en educación primaria y dos terceras partes estaban gastando más en deuda que en servicios de salud (Oxfam, 2001i). Aunque la iniciativa HIPC significó un importante avance en relación con esfuerzos anteriores, es difícil justificar las prioridades en el gasto público que priorizan el servicio de la deuda por encima de la inversión en servicios de educación y salud, particularmente si se considera la importancia de los déficits en estas áreas.

## **Mercados de capital privado**

La globalización de los mercados de capitales ha venido acompañada de problemas relacionados con la deuda que habrían resultado dolorosamente familiares para los bancos centrales y los ministerios de finanzas en la década de los años veinte. La inestabilidad de los mercados de capitales plantea una gran amenaza para los intereses comerciales de los países en

desarrollo, como demuestra la experiencia de un número cada vez mayor de países.

Además de la inversión extranjera directa, durante la década de los noventa se produjo un enorme incremento en las inversiones en acciones en los países en desarrollo, junto con una recuperación en los préstamos de la banca comercial. Estos flujos del mercado de capitales privados han sido con frecuencia especulativos y altamente volátiles. Entre 1996 y 1998, los años anteriores y posteriores a la crisis financiera asiática, la cartera de inversiones en los países en desarrollo se redujo de 81.000 millones de dólares a 37.000 millones y los préstamos de la banca, de 15.000 millones de dólares a menos de 103.000 millones (FMI, 1999c). El colapso financiero que sobrevino como consecuencia devastó el este de Asia y se propagó a Rusia y Brasil. En 2001 y 2002, Argentina se transformó en el último y más espectacular caso en una lista creciente de países víctimas de crisis financieras, como resultado de su incapacidad para cumplir sus obligaciones con los acreedores de los mercados de capitales privados.

Las grandes entradas y salidas de capital privado experimentadas por muchos países en desarrollo han sido extremadamente desestabilizadoras en términos de posibilidades comerciales. Las entradas de capital, con frecuencia atraído por las oportunidades de especulación en los mercados financieros, tienen el efecto de inflar artificialmente el tipo de cambio, haciendo más costosas las exportaciones y más baratas las importaciones. Esto daña la base productiva real de las economías nacionales, generando presiones sobre la balanza de pagos. Las salidas de capital exponen a los países pobres a fuertes presiones sobre el servicio de la deuda, forzando a los gobiernos a elevar los tipos de interés y a imponer políticas deflacionarias a fin de mantener los pagos. En 1998, la economía indonesia se contrajo en un 12 por ciento y la economía tailandesa en un 5 por ciento. En Tailandia, los altos tipos de interés condujeron al cierre de hasta cien empresas al mes después de la crisis de 1997 (Bretton Woods Project; OXFAM, 2001). El desempleo se elevó rápidamente en la región, junto con otros índices de pobreza. Cuando el contagio se extendió a Brasil, el gobierno redujo el gasto público en los servicios de bienestar social.

A finales de los años veinte, fue una crisis financiera la que actuó como un catalizador para la Gran Depresión. Como las salidas de capital forzaron a un país tras otro a reducir las importaciones y a exprimir las economías nacionales, el sistema comercial internacional experimentó un brusco declive (James, 2001). Durante la última fase de la globalización, se ha evitado hasta ahora un colapso del sistema, si bien por un escaso margen. Sin embargo, los intereses comerciales de un gran grupo de países en desarrollo han sufrido un enorme daño. Una deuda insostenible con acreedores privados ha restringido la capacidad de respuesta de los gobiernos. A finales de 2000, los pagos debidos a los acreedores de Argentina superaban el 90 por ciento de los ingresos por concepto de exportaciones del país (FMI, 2001d). Los esfuerzos, infructuosos en última instancia, para evitar el colapso financiero culminaron en una reducción por parte del gobierno del gasto público en una quinta parte durante 2001, sumiendo a la economía en una gran depresión (The Economist, 2001d). En el caso de Indonesia, más de una cuarta parte de los ingresos del gobierno se estaban destinando al servicio de la deuda en 1999 (Oxfam, 2000b).

La administración de los mercados de capitales exige una urgente atención, tanto a escala nacional como global. A escala nacional, el movimiento precipitado hacia la liberalización de los mercados de capitales en los países en desarrollo que caracterizó los noventa –un movimiento estimulado por el FMI y los gobiernos del Norte– fue claramente un error. Una de las razones por las cuales la India pudo evitar el impacto de esta tendencia fue el hecho de que mantuvo el mercado de capitales relativamente cerrado, incluso después de haberse embarcado en una rápida liberalización del comercio. Los controles de capital permitieron a la India evitar una acumulación de estructuras volátiles de la deuda externa, lo que, a su vez, ayudó a estabilizar los índices de cambio (Joshi, 2001). Para muchos países, una cautela extrema en la apertura de los mercados de capitales constituye un requisito previo indispensable para una integración satisfactoria en el comercio internacional.

A escala internacional, existen dos requisitos que van más allá de la actual obsesión por el aumento de los flujos de información sobre préstamos. El primero es la necesidad de un marco de trabajo para el alivio de la deuda que permita a los gobiernos negociar la reestructuración y la reducción de las obligaciones de pago. En contraste con los países de bajos ingresos, los países de ingresos medios con deudas insostenibles con acreedores institucionales y bancos comerciales no tienen derecho a recurrir a un mecanismo que limite las demandas del acreedor, con el resultado de que las demandas de los acreedores pueden poner en peligro posibilidades económicas a largo plazo, incluyendo posibilidades comerciales (Grieve Smith, 2000). El segundo requisito se refiere a los mecanismos que restringen los flujos especulativos de capital. Los gobiernos deben exigir a los prestamistas que mantengan altos niveles de cobertura de reservas para los préstamos de más alto riesgo, subiendo de este modo el coste de los préstamos (Griffith Jones y Cailloux, 1999).

Además de las transferencias de capital privado, unos 1.600 billones de dólares en divisas se cambian cada día, gran parte de ellos sobre una base especulativa. La especulación de divisas a gran escala desencadenó la crisis del este de Asia. Parte del problema en este caso –como en el de Argentina– derivó de los esfuerzos de los gobiernos para defender monedas sobrevaloradas. Pero la amenaza de ataques cambiarios especulativos es una fuente de constante vulnerabilidad y de inestabilidad para muchos países en desarrollo, en muchos casos a pesar del estado de la economía real.

El apoyo a un impuesto sobre las operaciones cambiarias para evitar la especulación ha crecido en los países ricos y pobres desde la crisis del este asiático, a lo que se añade la aprobación del gobierno francés en 2001. Debido a que dicho impuesto afectaría más duramente a las operaciones a corto plazo, podría actuar como un elemento de disuasión frente a la especulación y ayudar de esta manera a estabilizar los índices de cambio (Tobin, 1994). Algunos de los ingresos generados podrían ser utilizados para complementar los presupuestos de la ayuda y financiar las iniciativas de suministro de servicios de salud y educación. Si el impuesto fuese de un 0,1 por ciento, y un 10 por ciento de los ingresos fueran dirigidos hacia la ayuda, sería posible movilizar alrededor de 40.000 millones de dólares (cálculo derivado de información de la ONU, 2001c).

## La necesidad de reformar la agenda sobre gobernabilidad de la OMC

La Organización Mundial del Comercio es una organización que ha envejecido antes de tiempo. Creada en 1995 a partir del viejo Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), la OMC básicamente cambió el alcance y el poder del sistema multilateral en la regulación del comercio. En algunos aspectos, su alcance y autoridad exceden los del FMI y el Banco Mundial. Pero, a pesar de su juventud, la OMC es peligrosamente insensible a las necesidades del sistema comercial global en los comienzos del siglo veintiuno. La organización está mal gobernada. Además, su autoridad se extiende más allá de su esfera de competencias, y al mismo tiempo no aborda otros grandes retos.

### Antecedentes

Al igual que el FMI y el Banco Mundial, la OMC debe su existencia a la Gran Depresión de los años treinta. Sus orígenes pueden encontrarse en los esfuerzos de los líderes de la era posterior a 1945 para crear nuevas instituciones globales que impidieran el declive económico y las tensiones políticas nacionalistas que condujeron en última instancia a la guerra.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los arquitectos de las instituciones de la posguerra idearon un conjunto de normas dirigidas a dictar cómo debían regular las naciones el comercio internacional. Su preocupación era poner los cimientos de un sistema comercial que proporcionara estabilidad y prosperidad compartida. Querían ofrecer una alternativa mejor al

enfoque despiadadamente competitivo de los problemas del comercio que caracterizaron el período de entreguerras, cuando los países intentaban transferir los costes a sus socios comerciales a través de la elevación de los aranceles. La Organización Internacional del Comercio (OIC), el organismo propuesto, estaba diseñada para reforzar normas que iban más allá de la regulación de las barreras comerciales, como eran los mercados de materias primas, el desarrollo de acuerdos globales antimonopolistas y la solución de otros problemas financieros globales (Noland, 2000).

Llegado el momento, la OIC fue rechazada por el congreso de los Estados Unidos y nunca llegó a constituirse. En consecuencia, el GATT (cuya creación había sido negociada en 1947) emergió como el único conjunto de normas para la gobernabilidad del comercio mundial. En esencia, el GATT era un foro para la negociación de las reducciones de barreras comerciales. No contaba con mecanismos de sanción: si un país incumplía las normas, nada podía hacerse para penalizarlo. Además, el sistema dejaba sin regular áreas comerciales enteras, como los textiles y la agricultura (Hoekman y Kostecki, 1995).

La transición del GATT a la OMC constituyó un desarrollo revolucionario. El mandato y la autoridad de la OMC son más extensos que los de su predecesor en al menos tres aspectos. En primer lugar, cuando los países participan en la OMC, lo hacen en base a un «Acuerdo Único», es decir, que aceptan todas sus normas incondicionalmente. A diferencia del GATT, la OMC no ofrece a sus miembros la posibilidad de decidir qué normas reforzar. En segundo lugar, las mismas normas se extienden mucho más allá de los aranceles y las barreras no arancelarias. Como hemos visto en este informe, cubren la inversión, los servicios y los derechos de propiedad intelectual, y ahora incluyen también la agricultura y los textiles. Los temas políticos que antes se consideraban del dominio exclusivo de los gobiernos son ahora objeto de escrutinio por parte de la OMC. Finalmente, la OMC tiene verdadero poder. A través de su sistema de resolución de diferencias, los países pueden desafiar recíprocamente sus políticas y –llegado el caso de que alguno no cumpliera las normas de la OMC– exigir compensaciones o sanciones comerciales.

Otra razón por la cual las normas de la OMC son importantes es su operatividad a escala global. En noviembre de 2001, los ministros de comercio de los 142 países miembros de la OMC se reunieron en Doha para convocar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Con el acceso de China, la enorme mayoría del comercio mundial –y de la población mundial– se rige ahora por principios consagrados y reforzados por la OMC.

En cierto modo, los países en desarrollo tienen mucho que ganar con el surgimiento de un fuerte sistema multilateral de normas comerciales. En su condición de socios más débiles en el sistema comercial mundial, carecen de la fuerza económica necesaria para proteger sus intereses a través de acciones bilaterales o amenazas de sanciones. Pero también carecen de la capacidad de respuesta para defenderse frente a acciones de este tipo o amenazas. Los países pobres necesitan más de las normas que los países ricos. Sin embargo, el contenido de las normas es importante, como también lo es el sistema de gobernabilidad a través del cual se desarrollan y administran dichas normas. Desgraciadamente, la OMC falla en estas áreas.

## **Gobernabilidad: democracia formal y dictadura informal**

En un sentido formal, la OMC es una institución más democrática que el FMI o el Banco Mundial. Su estructura representa de una manera más directa a sus estados miembros (Helleiner y Oyejide, 1999). Sin embargo, la forma de su estructura democrática oculta un déficit democrático muy grande en el corazón mismo del sistema comercial multilateral. Este déficit permite a los países industrializados dictar las normas en su propio beneficio.

Mientras que el FMI y el Banco Mundial se rigen por la norma de «un dólar, un voto», la OMC se rige por el sistema de «un país, un voto». Las operaciones del FMI y el Banco Mundial son supervisadas por Directorios Ejecutivos, en los que los derechos de voto están directamente vinculados a la participación financiera de los gobiernos. De esta forma,

Estados Unidos tiene aproximadamente la misma participación en votos que el este y el sur de Asia, América Latina y el África subsahariana *en su conjunto*. Bélgica tiene más votos que la India, y Gran Bretaña tiene más que toda el África subsahariana (OXFAM, 2000b). En consecuencia, los países que ponen en práctica los programas del FMI y el Banco Mundial tienen la voz más débil en la administración. Sin embargo, la OMC tiene una estructura diferente. Su organismo de gobierno es una conferencia ministerial, que se reúne cada dos años. En teoría, todos los países tienen los mismos derechos de voto. Las operaciones diarias son dirigidas por un Consejo General que se reúne aproximadamente doce veces al año y que permite que la representación de todos sus miembros tenga una misma base.

Otro contraste con el FMI y el Banco Mundial es el papel del personal y de la administración. La capacidad y las competencias del personal de la OMC son muy limitadas (restringidas principalmente al apoyo técnico). Como consecuencia, los representantes de los gobiernos tienen más autoridad en relación con el personal que en el FMI y el Banco Mundial. El presupuesto total de la OMC es sólo de 80 millones de dólares, inferior al presupuesto anual de viajes del personal del FMI.

Pese a la apariencia de real democracia en acción, la OMC tiene un déficit democrático en dos aspectos principales.

- **Capacidad y representación.** Los países ricos y los pobres, cuando defienden sus propios intereses, están en posiciones muy diferentes. Como las competencias de la OMC y el alcance de sus actividades han aumentado, las exigencias sobre las misiones de representación de sus miembros se han incrementado. Hace cinco años, se celebraban unos 46 encuentros de delegados cada semana, sin contar las discusiones informales (Blackhurst et al, 2001), y puede asumirse con seguridad que desde entonces ha habido un incremento. Pero hay once de los treinta Países Menos Adelantados, junto con otros nueve países en desarrollo, que no se pueden permitir el mantenimiento de sus delegaciones en la sede de la OMC en Ginebra. Incluso un país muy grande como Bangladesh sólo tiene un representante permanente en la OMC. En especial los países del África subsahariana están severamente sub-representados y 19 de ellos tienen solamente un delegado o ninguno. Esta representación desigual en Ginebra es sólo la parte más visible del problema. Los delegados de Estados Unidos y la Unión Europea están apoyados por ejércitos de personal comercial, abogados, consultores académicos y asesores especiales que controlan todos los aspectos de los acuerdos de la OMC en sus más mínimos detalles. Grandes equipos aterrizan y despegan de Ginebra para asistir a encuentros fundamentales. Estas diferencias en la capacidad negociadora crean desigualdades intrínsecas en el sistema. Por ejemplo, el comercio agrario es bastante más importante para las economías del África subsahariana o del sur de Asia que para Europa y América del Norte. Sin embargo, en las negociaciones sobre comercio agrario en la OMC, las poblaciones del África subsahariana y del sur de Asia cuentan sólo con un representante no especializado, que tendrá que enfrentarse a los grandes equipos que representan los intereses de Estados Unidos y Europa.
- **Poder informal.** A pesar del principio de la OMC «un país, un voto», las relaciones de poder son extremadamente desiguales. Este hecho se ve reflejado en los nuevos temas que han entrado en las competencias de la OMC. La gran mayoría de los países en desarrollo se opuso a la extensión de esas competencias en áreas como los derechos de propiedad intelectual, la inversión y los servicios comerciales. Sin embargo, su oposición fue ignorada o suprimida recurriendo a la amenaza de sanciones comerciales. En sus operaciones diarias y en sus importantes encuentros ministeriales, la OMC trabaja por consenso, no por votación. Los detalles de cada consenso son usualmente negociados en encuentros informales, a través del proceso conocido como «Habitación Verde». Estos encuentros están habitualmente dominados por los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Canadá, mientras que los países en desarrollo tienen un papel periférico (Woods y Narlikar, 2001). Por ejemplo, el acuerdo sobre agricultura de la

Ronda Uruguay fue negociado por los Estados Unidos y la Unión Europea y presentado al resto del mundo para su firma. Las tensiones relacionadas con el uso de la «Habitación Verde» en las negociaciones provocaron una crisis en la conferencia ministerial de 1999 en Seattle. La negativa de los países en desarrollo a aceptar la agenda dictada por los países industrializados fue un factor que condujo al colapso de las negociaciones. Desde entonces, ha habido algunas mejoras. En el encuentro ministerial de Doha, en noviembre de 2001, los países en desarrollo lograron garantizar algunos cambios importantes en la agenda de negociaciones sobre el tema de los derechos de propiedad intelectual, en particular a través de los esfuerzos de países como Kenya y la India. De manera más general, los exclusivos encuentros de la «Habitación Verde» parece que ahora se producen menos habitualmente que antes. Aún así, de hecho en las negociaciones comerciales de la OMC la influencia está desproporcionadamente relacionada con la fuerza económica de un país y la magnitud de su participación en el mercado mundial.

En el pasado, la OMC ha estado dominada por los intereses de los países ricos. La conferencia ministerial de Seattle puede haber marcado el final de esa dominación y un movimiento hacia un poder mejor compartido, pero la mayoría de los miembros de la OMC, que representan a la mayoría de la población mundial, aún tienen un poder limitado. Irónicamente, es precisamente a estos miembros a los que se les pide que lleven a cabo las reformas más radicales para cumplir con las normas de la OMC (Schott y Watal, 2000). Las consecuencias del constante desequilibrio de poder en la OMC se hicieron evidentes en el encuentro ministerial de Doha, donde los gobiernos de los países en desarrollo se quejaron de que las propuestas detalladas para cambiar la agenda habían sido rechazadas por los países industrializados (BRIDGES, 2001).

Los esfuerzos internacionales dirigidos a ofrecer a los países pobres una posición más efectiva en la OMC han sido absolutamente insuficientes. El principal programa en esta área ha sido el Marco de Trabajo Integrado (MTI), un programa creado por los donantes bilaterales para incrementar la efectividad de la ayuda técnica relacionada con el comercio. Operando bajo los auspicios de seis agencias –incluyendo el FMI, el Banco Mundial, la OMC, el PNUD y la UNCTAD– el Marco de Trabajo Integrado adolece de un mandato inflado, controlado por los donantes, y de un presupuesto muy pequeño, que en 2001 seguía siendo de 6,5 millones de dólares.

## Más allá de la OMC: el papel de las ETN<sup>1</sup>

Los temas de gobernabilidad no se reducen a lo que ocurre durante las negociaciones comerciales en Ginebra. Las instituciones internacionales como la OMC inciden hoy de manera más directa que nunca en las vidas de las personas. Las decisiones y las políticas adoptadas a escala internacional conforman cada vez más lo que los gobiernos pueden o no hacer, afectando las vidas de las personas de manera importante. En el pasado, los ciudadanos podían apelar a sus gobiernos y responsabilizarlos por las políticas que ponían en práctica. Hoy en día, los gobiernos pueden alegar que han transferido autoridad a agencias como la OMC, y que no son responsables ante sus ciudadanos. Esto plantea importantes cuestiones sobre las fuerzas que conforman las decisiones tomadas por la OMC. ¿Cómo se pueden establecer a escala nacional los principios que rigen la responsabilidad democrática?

En relación a la OMC, los medios de comunicación a menudo centran su atención en los manifestantes callejeros y en las confrontaciones rituales entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. La prensa da la impresión de que los manifestantes y las ONG ejercen una gran influencia sobre las acciones de los gobiernos y sobre las decisiones tomadas por la OMC. Pero los factores realmente importantes y que determinan las políticas comerciales son invisibles a los ojos del público general. El diseño y la puesta en práctica de las normas y acuerdos consagrados por la OMC han estado fuertemente influenciados por las empresas transnacionales (ETN). En el encuentro ministerial de Doha, los representan-

tes de los grupos de la sociedad civil del mundo entero eran abrumadoramente superados en número por los miembros de los grupos de presión empresariales. Había más de doscientas agrupaciones industriales representadas, muchas de ellas con sede en Estados Unidos y como miembros oficiales de la delegación norteamericana. La influencia corporativa sobre las políticas comerciales se inicia con la capacidad de las empresas comerciales para conformar las opciones políticas que luego los países industrializados defenderán en la OMC. Pero su influencia no se detiene en las fronteras nacionales. A diferencia de los gobiernos, que negocian sobre la base de sus intereses nacionales, las ETN han desarrollado redes globales de influencia que tienen un gran peso en las normas multilaterales.

Algunas coaliciones industriales han tenido un éxito formidable en la conformación de las normas de la OMC. La Coalición para las Industrias de Servicios, la Investigación y la Industria Farmacéutica de Estados Unidos podría –con algo de justificación– reclamar derechos de autor en grandes secciones de los acuerdos de la OMC sobre servicios y derechos de propiedad intelectual. En los Estados Unidos, el gobierno ha establecido canales formales a través de los cuales las ETN pueden ayudar a conformar las políticas comerciales. El canal más importante es el Comité Consultor sobre Política y Negociaciones Comerciales (ACTPN, siglas inglesas de *Advisory Committee on Trade Policy and Negotiations*), del que 45 miembros son nombrados por el Presidente. Sus seis comités de consultoría política proporcionan análisis y estrategias detallados que sirven de base a los planteamientos de Estados Unidos en la OMC y en los acuerdos comerciales regionales.

Los canales corporativos de comunicación con los políticos influyentes son menos frecuentes en Europa, pero no menos importantes. La Mesa Redonda Europea de Industria –un grupo que incluye a Fiat, Daimler Chrysler, Royal Dutch Shell y British Petroleum– ha ejercido una enorme influencia en los enfoques de los gobiernos europeos sobre política comercial. Dentro de la Comisión Europea de la Unión Europea, la más importante fuente de orientación para los ministros nacionales de comercio procede de un comité de especialistas –el Comité 133– integrado por funcionarios y miembros de la Comisión. Pruebas recientes han demostrado que –en varias ocasiones– los representantes de las empresas han tenido acceso a encuentros, actas y agendas del Comité 133, privilegios que les son negados a los miembros electos del Parlamento Europeo.

El lobby empresarial es una de las industrias en crecimiento de la globalización. Sólo en Bruselas, hay unos 13.000 miembros profesionales de grupos de presión empresariales, aproximadamente uno por cada miembro del personal de la Comisión Europea. Otro medio –incluso más potente– de ejercer influencia es el intercambio de nombramientos concertados entre los gobiernos y las instituciones internacionales por una parte y la gran empresa por otra. El anterior Comisario de Comercio de la Unión Europea, Leon Brittain, es ahora vicepresidente de Walburg Dillon Reed y Presidente de un grupo industrial financiero de alto nivel –el grupo Lotis– que persigue el adelanto de la agenda de la OMC sobre liberalización de los servicios (Wesselius, 2001). El antiguo Comisario de la Unión Europea para la Industria, Martín Bangemann, forma parte ahora de la junta ejecutiva de la empresa española de teléfonos, Telefónica –una enorme empresa que está seriamente involucrada en la influencia sobre inversiones y servicios. Una de las jefas del equipo de asesores de George Bush sobre política sanitaria durante su campaña electoral, Déborah Steelman, es directora de una corporación dedicada al lobby empresarial, entre cuyos clientes se encuentran las grandes empresas farmacéuticas (Loewenberg, 2000). Muchas de las empresas activamente involucradas en el lobby sobre las normas de la OMC son también grandes donantes de partidos políticos. Por ejemplo, la PhRMA (siglas inglesas de *Pharmaceutical Research and Manufactures of America*) donó 17 millones de dólares al Partido Republicano durante las recientes elecciones presidenciales en Estados Unidos.

Sería irrealista argumentar que las ETN deberían cesar la presión sobre los gobiernos. Las grandes empresas tienen un interés legítimo en ejercer influencia sobre las políticas de los gobiernos y las normas de la OMC, al igual que otros grupos. Por definición, ellas también

tienen conocimientos financieros y percepciones sobre el trabajo de los mercados globales. Sin embargo, sería ingenuo pensar que el poder financiero no obtiene niveles de influencia que le son negados a otros grupos. Este desequilibrio plantea importantes cuestiones que son fundamentales para los debates sobre la reforma de la OMC. A diferencia de las empresas farmacéuticas internacionales, las poblaciones de los países en desarrollo que padecen las consecuencias de la mala salud no tienen influencia sobre el diseño del acuerdo ADPIC, aunque como consecuencia de ello paguen precios más altos por los medicamentos. Las empresas comercializadoras de granos de América del Norte y Europa y los grandes intereses agrarios dictan las normas de la OMC sobre agricultura, que los agricultores de los países pobres deben acatar, en contra de sus propios intereses. Los ejemplos podrían multiplicarse muchas veces. Existe una amplia y justificada percepción de que los intereses privados van a prevalecer sobre el interés público dentro de la OMC y de que los gobiernos del Norte en especial no han establecido límites al poder corporativo. Esta percepción es una de las causas de la crisis de legitimidad que afecta a la OMC.

Otro problema es que ni los gobiernos de los países desarrollados ni los de los países en desarrollo han puesto en marcha sistemas creíbles para el establecimiento de compromisos equilibrados con la OMC, ni el compromiso añadido de practicar una gobernabilidad transparente y responsable en casa. Los votantes no eligen delegados en la OMC, eligen gobiernos, que tienen la responsabilidad de representar a sus países. El problema estriba en que la mayoría de los gobiernos pueden llegar a acuerdos en la OMC sin tener suficientes referencias de la opinión pública o de un escrutinio parlamentario, aunque estos acuerdos con frecuencia supongan importantes limitaciones a sus políticas nacionales. En efecto, los gobiernos han desarrollado el poder alejándolo de los organismos legislativos nacionales elegidos y acercándolo a organismos supra-nacionales no elegidos e irresponsables.

## El mandato de la OMC

La credibilidad de la OMC se ha erosionado con los esfuerzos realizados por los países ricos para extender su autoridad a nuevas áreas, así como a causa de que estos países no han incrementado su efectividad en viejas áreas de competencia. Al igual que otras instituciones internacionales, la OMC tampoco ha creado un sistema global de gobernabilidad, algo que resulta indispensable para la administración de una economía global.

Como se argumenta en capítulos anteriores, los términos en que los países del Norte han extendido la autoridad de la OMC suponen una amenaza inminente para los países en desarrollo y para sus posibilidades en la reducción de la pobreza. Los gobiernos del Norte han utilizado a la OMC para promocionar la liberalización de las inversiones, incluso en áreas donde ésta puede entrar en conflicto con las prioridades nacionales de desarrollo económico. El acuerdo ADPIC incrementará los costes de la transferencia de tecnología a los países pobres, haciéndolos de esta manera menos competitivos. Los países ricos han utilizado las negociaciones del acuerdo GATS para abrir nuevos mercados en los sectores financieros, ampliar las oportunidades de los inversores en las empresas públicas y restringir el derecho de los gobiernos a proporcionar servicios esenciales. En cada uno de estos casos, los poderosos intereses privados han prevalecido sobre los intereses de los pobres.

En este contexto, existe un sólido argumento para consagrar en todos los acuerdos de la OMC el principio de que –en los casos en que se planteen conflictos de intereses– los gobiernos retengan el derecho a priorizar políticas de reducción de la pobreza. La OMC debería ser vista como un vehículo para la promoción de dichas políticas, no para restringirlas.

La negativa de los países ricos a abordar las viejas preocupaciones de los países en desarrollo se hizo evidente en el encuentro ministerial de Doha de 2001. Como siempre, la declaración final de ese encuentro estaba plagada de retórica sobre la necesidad de mejorar el acceso a los mercados, pero contenía poca sustancia sobre la manera de concretar medidas para eliminar las enormes barreras proteccionistas existentes contra las exportaciones de los países pobres. Ni la Unión Europea, ni los Estados Unidos ni Canadá contrajeron compromiso alguno inmediato para mejorar el acceso a los mercados de los textiles y la confección o para

adoptar medidas más amplias dirigidas a eliminar las restricciones comerciales sobre todas las exportaciones de los Países Menos Adelantados. Esto no les impidió calificar el encuentro de Doha como la convocatoria de una «ronda de desarrollo» en las negociaciones. La ronda de desarrollo no justificará su nombre hasta que los países industrializados prioricen la necesidad de realizar progresos en áreas fundamentales de interés para los países en desarrollo.

Dada la actuación anterior de la OMC, puede parecer perverso mencionar áreas en las que la agenda sobre la gobernabilidad del comercio necesita ser ampliada. Sin embargo, en el contexto de las enormes transformaciones de la economía mundial que ahora rigen la globalización, existen algunas anomalías muy serias. En ninguna otra esfera se hace esto más evidente que en la política de la OMC sobre la competencia. Este tema ha aparecido ahora en la agenda de la OMC, gracias en gran medida a los esfuerzos de la Unión Europea. Sin embargo, la atención se centra en la apertura de los mercados de los países en desarrollo a los inversores corporativos, principalmente a través de la prohibición de aquellas normas que limiten su derecho a competir en los mercados locales (CUTS, 2001). Éste es otro ejemplo de los intentos de ampliar las competencias de la OMC en una dirección que se adapta a los intereses de los países ricos. Lo que hace falta es un conjunto de normas internacionales sobre la competencia que aborden los problemas asociados con la concentración masiva de poder corporativo en la economía global. Mientras las ETN operan ahora a escala global, la legislación que rige su comportamiento y limita los abusos de los monopolios sigue siendo nacional. La gran brecha entre los actuales sistemas de gobernabilidad y las realidades económicas de los mercados globales exige nuevas normas multilaterales. Estas normas deberían extender la aplicación de los principios que rigen la regulación de la actividad de las ETN más allá de las fronteras nacionales en la economía mundial.

Los principios en cuanto tales están bien establecidos. Los gobiernos de los países industrializados han desarrollado extensas legislaciones diseñadas para prevenir los abusos del poder corporativo. En los Estados Unidos, la legislación anti-monopolista data de la época del Acta Sherman de 1890, cuando el gobierno introdujo leyes para detener a las grandes compañías que se beneficiaban injustamente basándose en «la desigualdad de condiciones, de riqueza y de oportunidades» (Fox y Pitofsky, 1997). En la medida en que el poder corporativo ha crecido, los gobiernos han estado cada vez más vigilantes en la protección de los intereses del público. En 2001, los organismos anti-monopolistas de Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá impusieron multas a algunas grandes empresas farmacéuticas –incluyendo a Merrck, Rhone Poulenc y Hoffman La Roche– por valor de casi 2.000 millones de dólares por fijar precios en los mercados de vitaminas (Oxford Analytica, 2001). En Europa, las autoridades han bloqueado lo que podría haber sido la fusión más grande del mundo, entre Honeywell y General Electric. En los Estados Unidos, los organismos anti-monopolio se han involucrado en una disputa constante con Microsoft. Mientras que el contenido de las legislaciones anti-monopolistas varía mucho entre países, la principal preocupación es limitar la concentración del poder del mercado que permite a las empresas inflar artificialmente los precios, limitar la competencia o incurrir en discriminación de precios (Fitzgerald, 2001).

Esta preocupación tiene una importancia directa para el sistema comercial global. En muchas áreas del comercio internacional, la concentración de poder corporativo ha alcanzado niveles que harían sonar los timbres de alarma en cualquier país industrializado. Los mercados globales de granos alimenticios y más aún los de materias primas están dominados por un pequeño grupo de ETN. Sólo las operaciones de la empresa Cargill representan una cuarta parte de todas las ventas internacionales de maíz, y las de Nestlé y Kraft, una tercera parte del mercado mundial del café. Existen también altos niveles de concentración en sectores como el de la microelectrónica.

A escala mundial, las ETN son libres de explotar las ventajas que otorga el poder monopolista. Al mismo tiempo, el rápido crecimiento del comercio intraempresarial ha creado

amplias oportunidades para la evasión de impuestos, permitiendo a los países minimizar sus responsabilidades fiscales a través de la manipulación de los precios. Hay áreas en las que una acción internacional es urgente y necesaria, pero ninguna figura en la agenda de la OMC.

Existen fuertes contrastes entre las normas del sistema de préstamos de la OMC, que en última instancia se ven reforzadas por las sanciones comerciales y por los acuerdos multilaterales sobre medioambiente (AMM), muchos de los cuales son voluntarios y no vinculantes. La divergencia en la capacidad para hacer cumplir las normas puede ser un problema serio en los casos en que dos cuerpos legales se contradigan entre sí. Por ejemplo, el Protocolo de Montreal (sobre la reducción del ozono), la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas y la Convención sobre Biodiversidad contienen disposiciones que pueden considerarse en discrepancia con la OMC (French 2002). Mientras que esta última está comprometida con la retirada de barreras comerciales, cada uno de los tratados mencionados incluye previsiones que permiten la puesta en marcha de restricciones comerciales en interés de la sostenibilidad medioambiental. A pesar de que ningún país ha presentado hasta ahora un desafío formal frente a un tratado medio ambiental, se trata de una posibilidad nada desdeñable. Por eso es indispensable que el compromiso hecho en Doha de iniciar negociaciones sobre la relación entre los AMM y las normas de la OMC incluya la afirmación inequívoca de que los primeros tienen preferencia sobre las obligaciones que se tienen bajo estas últimas.

## Una agenda para la reforma

El objetivo de que el comercio beneficie a los pobres hace necesaria una amplia agenda para la reforma, que se extienda desde los gobiernos nacionales hasta la Organización Mundial del Comercio. Esta agenda debe integrarse en el marco de estrategias más amplias de reducción de la pobreza. La reforma de la OMC debería abordar el déficit democrático, así como, debe promocionar las políticas diseñadas para satisfacer las necesidades de los países y las personas más pobres.

Las propuestas específicas para mejorar la posición de los países y las personas pobres en el sistema comercial internacional se han presentado en otras secciones de este informe. En un nivel multilateral, a la OMC se le ha pasado el tiempo de mantener un sistema de toma de decisiones cada vez menos representativo. Existe una necesidad urgente de renovación democrática y de nuevos enfoques que incrementen la transparencia y la responsabilidad.

- **Una mayor ayuda técnica para los países pobres a través de un Servicio Financiero para el Desarrollo de Capacidades Comerciales.** El principal mecanismo financiero para el desarrollo de capacidades comerciales en los países en desarrollo es el Marco Integrado de Trabajo para la Ayuda Técnica al Comercio, que administran el Banco Mundial, la OMC, la UNCTAD y otras agencias. Su presupuesto –unos 6,3 millones de dólares– es abrumadoramente insuficiente. El Servicio Financiero para el Desarrollo de Capacidades Comerciales debería desarrollar un presupuesto de alrededor de 250 millones de dólares para apoyar un programa coordinado de formación y otras actividades que mejoren la representación entre los países en desarrollo en la OMC. Los fondos deberían ser concedidos con el fin de desarrollar la capacidad de los grupos de la sociedad civil para participar en los debates sobre política comercial.
- **Una mayor transparencia sobre el ejercicio de influencia informal.** Las legislaciones nacionales deberían exigir a los gobiernos que hicieran públicos todo tipo de contactos y propuestas escritas relacionadas con las negociaciones comerciales. En lugar de intensificar –como hacen ahora– *el lobby ad hoc*, los gobiernos deberían desarrollar procesos formales para la recepción y el análisis de propuestas anticipadas sobre política comercial en negociaciones de carácter fundamental.

- **Una mayor transparencia y responsabilidad en los países en desarrollo.** La OMC debería desarrollar y promover directrices sobre mejores prácticas para las consultas nacionales entre los gobiernos y la sociedad civil. Los Análisis sobre Política Comercial deberían incluir una valoración de la calidad de las consultas de los gobiernos a la sociedad civil. Todos los gobiernos deberían remitir a sus respectivos cuerpos legislativos un informe anual sobre sus actividades en la OMC y sobre las implicaciones de éstas en la reducción de la pobreza.
- **El desarrollo de un Mecanismo Global Antimonopolista.** En vista de la profunda consolidación del poder corporativo en la economía global, debería crearse una nueva agencia de investigaciones antimonopolistas bajo los auspicios de la OMC con el fin de investigar, en función del interés público, las amenazas que suponen los abusos monopolistas.

Como se ha argumentado en este informe, el comercio internacional puede beneficiar a los pobres, o perjudicarles. Al igual que ocurre con cualquier economía nacional, la integración en la economía global puede traducirse en una prosperidad compartida y en una reducción de la pobreza, o en desigualdad y exclusión. Bien gobernado, el sistema internacional de comercio puede sacar a millones de personas de la pobreza. Mal gestionado, puede marginar aún más a economías enteras.

En estos momentos, el comercio está mal gestionado, tanto a nivel global, como a nivel nacional en muchos países. El mantenimiento de la tendencia actual no puede ser una opción aceptable. Pero, por otra parte, una marcha atrás hacia el proteccionismo privaría a los pobres de las oportunidades que ofrece el comercio y neutralizaría una poderosa fuerza para la reducción de la pobreza. Por todo ello, necesitamos un nuevo orden mundial del comercio, basado en nuevas formas de entender los derechos y las responsabilidades, y en un compromiso para que la globalización beneficie a los pobres.

# Notas

## Capítulo 2

**1** Un estudio sobre 20 países dirigido por el Banco Mundial determinó que un crecimiento del 10 por ciento de la renta media generaba una reducción de la pobreza del 20 por ciento, lo que implica una relación entre crecimiento y reducción de pobreza de 1:2 (Bruno et al. 1996). Otra investigación del Banco Mundial eleva esta relación hasta un 1: 2,6 (Ravallion y Chen 1997). Uno de los estudios comparativos más amplios contrasta los resultados de 105 países dependiendo de sus modelos de distribución de ingresos (Hanmer y Naschold 1999). Esta comparativa descubre grandes diferencias, con una relación entre crecimiento y reducción de pobreza de 1:0,9 en países con baja desigualdad en contraste con la relación 1:0,3 de países muy desiguales.

**2** El concepto de baja desigualdad se define como un coeficiente de Gini inferior a 0,34 y una elevada desigualdad superior a 0,55 (Hanmer, Healey y Naschold 2000). El coeficiente de Gini es una medida de la distribución de la renta entre una igualdad perfecta (según la cual todas las personas disponen de la misma renta y, por tanto, el coeficiente de Gini es cero) y una desigualdad total (en la que una persona dispone de toda la renta y el coeficiente de Gini es 1). Cuanto más elevado sea el coeficiente, mayor es la diferencia respecto a la igualdad total.

**3** El efecto sobre la renta de una redistribución de la actividad exportadora en este contexto puede ser equivalente a una mejora de la relación de intercambio para los países en desarrollo como resultado de un aumento de los precios relativos.

**4** El modelo Samuelson-Stolper es el estándar en la aplicación de la ventaja comparativa a los países en vías de desarrollo. Establece la famosa teoría de la «nivelación del factor precio». Ésta sostiene que cuando los países intercambian bienes, los factores de producción que producen esos bienes tienden a converger hasta un mismo nivel. Es decir, cuando los países industrializados adquieren bienes intensivos en mano de obra producidos en los países en vías de desarrollo, el precio pagado por el factor de producción en el país exportador (en este caso se trata de la mano de obra) subirá. A la inversa, caerá el precio pagado en el país importador a los trabajadores que producen los mismos bienes. (Ver el capítulo 3 sobre desigualdad de los salarios en los países industrializados).

**5** US\$1 = 14.000 VND.

## Capítulo 3

**1** La Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) es un tipo de cambio entre dos divisas que permitiría comprar la misma cesta de bienes y servicios en cada país si los precios se convirtieran a ese tipo de intercambio. El objetivo es poder comparar la capacidad real de compra de los ingresos. Las cifras se derivan de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD de 1994 y 2001.

**2** Ver capítulo 2, nota 2.

**3** El Estimación de Apoyo al Productor (EAP) es un indicador de la OCDE del valor monetario anual de las transferencias de los consumidores y contribuyentes a los productores agrarios. El valor monetario total del EAP depende del tamaño y la estructura del sector de la agricultura del país. Por el contrario, las subvenciones agrarias como porcentaje de la producción agraria total (% EAP) muestra el apoyo total a los agricultores, independientemente de la estructura del sector agrario del país. Por esta razón, el EAP porcentual es el indicador más común para comparar el nivel de subvenciones entre diferentes países.

## Capítulo 4

**1** La tendencia hacia un trabajo temporal, flexible, por temporadas, a tiempo parcial y sin protección social se denomina «feminización del empleo». Como su propio nombre indica, la mayoría de los trabajadores empleados en esos términos son mujeres, lo que supone que ellas soportan la mayor parte de los costes asociados con estas prácticas laborales.

**2** **Picos arancelarios:** Hoekman, Ng, y Olarreaga 2001; **EAP:** OCDE 2001; **aranceles escalonados:** OMC 2001; **aranceles agrarios medios:** OMC 2001; **eliminación AMF:** cifras de la Oficina Internacional de Textiles y Vestido (ITCB). Los países más protegidos estaban obligados a liberalizar, por lo menos, el 51 por ciento del valor de sus importaciones de 1990 en la tercera etapa (1 de enero de 2002) de la ejecución del Acuerdo sobre Textiles y Vestido de la OMC. Aunque Estados Unidos, la UE y Canadá han cumplido técnicamente las obligaciones, han eliminado las restricciones sobre los productos que no provenían de países en vías de desarrollo, es decir, sobre cuotas que no suponían ninguna restricción a las

exportaciones de los PMA. En términos porcentuales sobre las cifras de 1990, Estados Unidos y la UE habrán liberalizado sólo un 11,7 y un 12,2 por ciento, respectivamente, es decir, un 23 y un 24 por ciento menos que el 51 por ciento que deberían haber liberalizado antes de 2002. **Aranceles medios sobre textiles y vestidos:** OMC 2001; **acciones anti-dumping:** OMC 2001, OMC 2001b, Informes del Comité de la OMC sobre Prácticas Anti-Dumping 1995 - 2000 (G/L/34; G/L/123; G/L/204; G/L/268; G/L/340; G/L/404).

**3** Los países del Quod han sido puntuados del 1 (menos proteccionista) al 4 (más proteccionista) para cada indicador y se han sumado sus resultados para cada uno de los indicadores. Los resultados finales se han utilizado para establecer una clasificación final.

**4** Comunicación de Rubens A. Barbosa, Embajador de Brasil en Estados Unidos.

**5** Los siguientes países son miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN): Brunei, Camboya, Indonesia, República Democrática de Laos, Malasia, Birmania, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

**6** Comunicación de la Oficina Internacional de Textiles y Vestido (ITCB).

**7** Documentos oficiales de Estados Unidos y de la UE citados en la Comunicación de Uruguay en nombre de los miembros del ITCB para el Segundo Examen general de la aplicación del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido del Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC.

**8** Comunicación de la Oficina Internacional de Textiles y Vestido (ITCB).

**9** El teletrabajo es una importante fuente de empleo en todo el mundo, especialmente para las mujeres. Las personas que trabajan desde casa suponen un porcentaje significativo de la mano de obra de algunas industrias exportadoras clave (Chen, Sebstad y O'Connell 1999, citado en Baden 2001). En la mayoría de los países la proporción de teletrabajadores mujeres se sitúa alrededor del 70-80 por ciento (Charmes 2000, citado en Baden 2001).

**10** Sin embargo, para los empresarios Bangladeshi, la reducción de costes laborales no es necesariamente una estrategia inevitable para continuar siendo competitivos. Una encuesta realizada a grandes comerciantes del textil y el vestido de Hong Kong demostró que los principales factores competitivos son la estabilidad política, el transporte, las telecomunicaciones, los costes laborales, la educación y capacitación y la «facilidad para hacer negocios», en ese orden. Esto demuestra que unos costes laborales elevados pueden ser compensados por otros factores (Centre for Policy Dialogue 2000).

**11** La siguiente sección sobre acceso de las exportaciones de textiles y vestidos de Bangladesh a los mercados de la UE y Estados Unidos se basa en Bhattacharya y Rahman 2000.

**12** 1986-88 es el periodo de referencia establecido en el Acuerdo de Agricultura de la OMC para calcular los compromisos de reducción.

**13** En la UE, estos pagos adoptan la forma de pagos directos a los agricultores, reflejando los niveles de producción actuales o pasados.

**14** Base de datos de Subsidios Agrarios del periodo 1996-2000 del Environmental Working Group, <http://www.ewg.org>

**15** Ver Fanjul 2001 para profundizar en estas cuestiones. En Japón, casi un tercio de las granjas más pequeñas han desaparecido en la última década. Entre 1995 y 2000, la proporción de pequeñas comunidades rurales descendió un 3,5% en Japón y una reducción del 24 por ciento en las ciudades con menos de 100 viviendas. En la mayoría de los países europeos donde la superficie cultivable supone la mayoría del territorio, como España, Italia y Grecia, la población rural activa se ha reducido hasta alcanzar un quinto de la cifra de los años cincuenta. El Departamento Americano del Trabajo calcula que se perderán el 13,2 por ciento de todos los trabajos familiares de la agricultura entre 1998 y 2008, la principal pérdida de puestos de trabajo de todas las ocupaciones.

**16** Los costes medios de producción de la UE fueron recopilados por Andreas Schneider del Wye College. Los datos relativos al azúcar fueron obtenidos del LMC International. Las fuentes de información empleadas para compilar los datos fueron las siguientes: Home Grown Cereals Authority, Eurostat, OECD Commodity Outlook, Agrarbericht, UK Farm Business Survey.

**17** 102ª Landon Lecture, por Dan Glickman, 8 de septiembre de 1995.

**18** Diligencia de la Comisión Europea sobre donaciones de ayuda alimentaria de Estados Unidos.

## Capítulo 5

**1** El concepto "Restricción del Comercio" se refiere a todas las medidas que se emplean para elevar el precio de las importaciones y establecer diferencias entre los precios locales y mundiales. El FMI ha desarrollado un índice de restricciones del comercio que utiliza para clasificar a los países en una escala del 1 (muy abierto) al 10 (muy restrictivo). El IRC combina los principales elementos de restricción del comercio, como el nivel medio de protección arancelaria y las barreras no arancelarias (como las cuotas).

**2** Los cálculos econométricos implican el uso de modelos matemáticos para analizar la relación entre diferentes variables para establecer correlaciones entre ellas. En un modelo sencillo, estos cálculos pueden emplearse para analizar la correlación entre el precio de un bien y la cantidad demandada de ese bien por los consumidores. En el contexto de los estudios analizados en este capítulo, los cálculos econométricos se han empleado para analizar la correlación entre el crecimiento económico y la distribución de la renta, así como la relación entre el crecimiento económico y la apertura al comercio.

**3** La postura aquí apuntada se refiere al trabajo del Grupo de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial, es decir, refleja solamente uno de los múltiples puntos de vista del personal del Banco Mundial, aunque sí ha sido el más influyente.

**4** Los cambios en la incidencia de la pobreza se han medido comparando dos encuestas de los años noventa. Cuando ha sido posible, se ha utilizado la definición de pobreza extrema del Banco Mundial, es decir, 1 dólar diario. En otros casos se han utilizado encuestas nacionales sobre la pobreza.

## Capítulo 6

**1** Basado en datos de la OIC. Cubre los periodos de octubre de 1994 a septiembre de 1995 y de julio de 2000 hasta junio de 2001.

**2** En 1999, la relación de existencias respecto al consumo anual era el siguiente: cacao, 40 por ciento; café, 37 por ciento; azúcar, 49 por ciento; algodón, 37 por ciento.

**3** Obtenido de estimaciones del ICCO.

**4** Basado en un precio de café de 2 dólares. Se asume que se necesitan 8 gramos de café recién recogido para obtener una taza de café.

## Capítulo 7

**1** Esta cifra se basa en la hipótesis de un margen del 10 por ciento sobre la producción y un tipo impositivo del 20 por ciento sobre exportaciones por valor de 4,2 mil millones de dólares.

**2** Esta sección se basa en Atkinson 2001a y 2001b.

**3** Esta sección se apoya en Brown 2001b.

## Capítulo 8

**1** Basado en información de Square Pharmaceuticals, Bangladesh.

**2** Para la revisión de estrategias para enfrentarse a un aumento de los costes sanitarios, ver Russell (1996) y Watkins (2001b).

**3** Para el análisis sobre las implicaciones de las normas de propiedad intelectual en la biotecnología, ver Mayne 2002, en la que se basa esta sección.

**4** Esta sección se basa en Dhanarajan 2001.

**5** Esta excepción se incluye en el Artículo 1(3) del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Es muy limitada, puesto que sólo cubre monopolios públicos proveedores de servicios sin orientación comercial. No obstante, puesto que la mayoría de los servicios públicos se ofrecen a través de una combinación de proveedores públicos y privados, o incluyen aspectos comerciales, no estarían sujetos a esta excepción.

## Capítulo 9

**1** Esta sección se basa en Dhanarajan 2002.

# Bibliografía

## A

**ABARE** (2000) 'US and EU Agricultural Support: Who Does it Benefit?', Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, Current Issues 20.2, Canberra: ABARE

**Abrams, P. y A. Harney** (2001) 'Chip overload', *Financial Times*, 3 de Septiembre de 2001

**ActionAid** (1999) 'Patents and Food Security', ActionAid Briefing 5, Londres: ActionAid

**Aganon, M. et al.** (1998) 'Strategies to empower women workers in the Philippines export zones', *Philippine Journal of Labour and Industrial Relations* 18(1-2): 106-59, Quezón: Universidad de Filipinas

**Agosin, M. et al.** (2000) *Globalisation, Liberalisation and Sustainable Human Development: Progress and Challenges in Central American Countries*, Ginebra: UNCTAD/PNUD

**Ahuja, V. et al.** (1997) *Everyone's Miracle? Revisiting Poverty and Inequality in East Asia*, Washington: Banco Mundial

**Akiyama, T. et al.** (2001) 'Commodity Market Reforms: Lessons of Two Decades', Washington: Banco Mundial

**Alden, A.** (2000) 'Coffee with conscience', *Financial Times*, 4 de Octubre de 2000

**Alden, E.** (2001) 'NAFTA lifts investor protection pressure', *Financial Times*, 2 de Agosto de 2001

**Amsden, A.** (2000) 'Industrialisation under WTO Law', UNCTAD X, Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra: UNCTAD

**Anderson, K., B. Dimaranan, J. Francois, T. Hertel, B. Hoekman, y W. Martin** (2001) 'The Cost of Rich (and Poor) Country Protection to Developing Countries', CIES Discussion Paper No. 0136, Adelaida: Centre for International Economic Studies

**Andrae, G. y B. Beckman** (1985) *The Wheat Trap: Bread and Underdevelopment in Nigeria*, Londres: Zed Books, en colaboración con el Scandinavian Institute of African Studies

**Anwar, T.** (2000) 'Impact of Globalisation and Liberalisation on Growth, Employment and Poverty: A Case Study of Pakistan', Lahore: Banco Central de Paquistán

**Appendini, K.** (1994) 'Agriculture and farmers within NAFTA: a Mexican perspective', incluido en V. Bulmer-Thomas et al. (eds.): *Mexico and the North American Trade Agreement*, Londres: Macmillan

**Appleton, S.** (1996) 'Education and agricultural productivity: evidence from Uganda', *Journal of International Development* 8(3)

**Appleton, S.** (1999b) 'Income and Human Development at the Household Level: Evidence From Six Countries', informe preparado para el *World Development Report 2000*, Washington: Banco Mundial

**Appleton, S. et al.** (1999a) 'Changes in Poverty in Uganda 1992-97', Working Paper 99.22, Oxford: Universidad de Oxford, Centre for the Study of African Economies

**Aristotle** (1967) *Politics*, Oxford: Oxford University Press

**Arndt, S.** (1998) 'Super-specialisation and the gains from trade', *Contemporary Economic Policy* 56: 480-5, Oxford: Oxford University Press

**Arnold, W.** (2001) 'Japan's electronic slump takes a toll on Southeast Asia', *New York Times*, 1 de Septiembre de 2001

**Association for Rational Use of Medication in Pakistan** (2001a) 'Milking Profits: How Nestlé Puts Sales Ahead of Infant Deaths', Islamabad: The Network

**Association for Rational Use of Medication in Pakistan** (2001b) 'Feeding Fiasco: Pushing Commercial Infant Foods in Pakistan', Islamabad: The Network

**Atkinson, J.** (2001a) 'Transnational Companies, Employment and Investment', Melbourne: Oxfam Community Aid Abroad

**Atkinson, J.** (2001b) 'The Electronics Industry in Malaysia', Melbourne: Oxfam Community Aid Abroad

**B**

- Baden, S.** (1994) 'Gender Issues in Agricultural Liberalisation', Briefing on Development and Gender Report 41, Brighton: Institute for Development Studies, Universidad de Sussex
- Baden, S.** (2001) 'Researching Homework and Value Chains in the Global Garments Industry: An Annotated Resource List and Binder', preparado para Women in Informal Employment Globalising and Organising, Cambridge, Mass: WIEGO
- Bale, H.** (2001) 'Patents and Public Health: A Good or Bad Mix?' [www.pfizer-forum.com/](http://www.pfizer-forum.com/)
- Banco Mundial** (1997) 'China 2020', Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial** (1999) 'Curbing the Epidemic – Governments and the Economics of Tobacco Control', Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial** (2000a) 'Vietnam Development Report 2000: Attacking Poverty', Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial** (2000b) 'Agriculture in Tanzania Since 1986', Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial** (2000c) 'World Development Indicators', Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial** (2000d) 'Engendering development through gender equality', *Policy and Research Bulletin* 11(3)
- Banco Mundial** (2001a) 'Globalisation, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy', Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial** (2001b) 'Global Economic Prospects and the Developing Countries 2001', Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial** (2001c) 'World Development Indicators', Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial** (2001d) 'World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty', Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial** (2001e) 'Financial Impact of the HIPC Initiative: First 23 Country Studies', Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial** (2002) 'Global Economic Prospects and The Developing Countries', Washington: Banco Mundial
- Bank, D.** (1996) 'Cisco to support format to ease Internet traffic', *Wall Street Journal*, 9 de Diciembre de 1996
- Bannister, G. y K. Thugge** (2001) 'International Trade and Poverty Alleviation', IMF Working Paper 1/54, Washington: FMI
- Barraclough, S. y K. Ghimire** (2000) *Agricultural Expansion and Tropical Deforestation: Poverty, International Trade, and Land Use*, Londres: Earthscan
- Barrientos, S.** (1996) 'Social clauses and women workers in Latin America', *New Political Economy* 1(2), Londres: Carfax
- Barrientos, S. et al.** (1999a) *Women and Agribusiness: Working Miracles in the Chilean Fruit Export Sector*, Basingstoke: Macmillan
- Barrientos, S. et al.** (1999b) 'Gender and Codes of Conduct: A Case Study from Horticulture in South Africa', Londres: Christian Aid
- Barrientos, S. et al.** (2001) 'Ethical trade and South African deciduous fruit exports – addressing gender sensitivity', *European Journal of Development Research* 12: 140-58
- Barro, R. y J. Lee** (1997) 'Schooling Quality in a Cross-Section of Countries', National Bureau of Economic Research Working Paper W6198, Cambridge, MA: NBER
- Bates, R.** (1981) *Markets and States in Tropical Africa: the Political Basis of Agricultural Policies*, Berkeley: University of California Press
- Behrman, J. et al.** (2000) 'Economic Reforms and Wage Differentials in Latin America', Washington: Banco Interamericano de Desarrollo
- Ben-David et al.** (2000) 'Trade, Income Disparity and Poverty', WTO Special Study 5, Ginebra: OMC
- Bennel, P.** (2000) 'Human Resource Development and Globalisation: What Should Low Income Developing Countries Do?' Documento preparado para UK White Paper on Globalisation and Development, Brighton: Universidad de Sussex, Institute for Development Studies
- Benson, M.** (1997) 'The chips are down: California loses out on semi-conductor plants', *Wall Street Journal*, 28 de Mayo de 1997
- BER (Bureau Européen de Recherches)** en colaboración con el Institute of Development Studies, Universidad de Sussex (2001) 'EU Agricultural and Fisheries Market Access for Developing and Transition Countries: EU Market Analysis', Bruselas: BER
- Bhagwati, J.** (2000) 'Globalisation and Appropriate Governance', World Institute for Development Economics Research, Annual Lecture, Helsinki: WIDER
- Bhagwati, J. y T. Srinivasan** (1999) 'Outward Orientation and Development: Are Revisionists Right?', <http://www.columbia.edu/~jb38/Krueger.pdf>
- Bhattacharya, D. y M. Rahman** (1999) 'Female Employment Under Export-Promoted Industrialisation', UNRISD Occasional Paper, Ginebra: UNRISD
- Bhattacharya, D. y M. Rahman** (2000a) 'Experience with Implementation of the WTO Agreement on Textiles and Clothing', Occasional Paper 7, Dacca: Centre for Policy Dialogue
- Bhattacharya, D. y M. Rahman** (2000b) 'Seeking Fair Market Access for Bangladesh Apparels in the USA: A Strategic View', Dacca: Centre for Policy Dialogue
- Bhattacharya, D. y M. Rahman** (2000c) 'Regional Cumulation Facility under EC-GSP: Strategic Response from Short and Medium Term Perspectives', Policy Briefing, Dacca: Centre for Policy Dialogue
- Bird, G. y R. Rajan** (2001) 'Economic Globalisation: How Far and How Much Further?' Universidad de Adelaida: Centre for International Economic Studies, Discussion paper 0117
- Bird, M.** (2001) 'Campaigning on Trade Issues Works! A Report on Illegal Logging in Cambodia', Oxford: Oxfam
- Blackhurst, R., B. Lyakurwa, y A. Oyejide** (2001) 'Options for improving Africa's participation in the WTO', incluido en B. Koekman and W. Martin (eds.): *Developing Countries and the WTO: A Pro-Active Agenda*, Oxford: Blackwell
- Bloom, D. y M. Murshed** (2001) 'Globalisation, Global Public "Bads", Rising Criminal Activity and Growth', discussion paper 2001/50, Helsinki: WIDER
- Boyer, D.** (2001) 'Trade: The Connection Between Trade and Sustainable Livelihoods', Washington: Oxfam América
- Brandon, K.** (1998) 'NAFTA at five: promises and realities', *Chicago Tribune*, 29 de Noviembre de 1998
- Brandt, W.** (1980) *North-South: A Programme for Survival*, Londres: Pan
- Bretton Woods Project/Oxfam** (2001) 'Go With the Flows? Capital Account Liberalisation and Poverty', Londres y Oxford: Bretton Woods Project y Oxfam
- BRIDGES** (2001) 'New ministerial text to hand ministers and challenge in Doha', BRIDGES Weekly Trade News Digest, International Centre for Trade and Sustainable Development, 30 de Octubre de 2001, Ginebra: BRIDGES
- Brown, G.** (2001) Speech to the US Federal Reserve in New York, 16 November 2001, reproducido en 'Tackling Poverty: A Global New Deal', HM Treasury, Londres, Febrero de 2002
- Brown, O.** (2001a) 'Brand New World: the Power of Brands in the New Economy', Oxford: Oxfam
- Brown, O.** (2001b) 'Up in Smoke: Marketing Tobacco in the Developing World', Oxford: Oxfam
- Brown, O.** (2001c) 'Transnational Companies in the Global Economy', Oxford: Oxfam
- Bruno, M. et al.** (1996) 'Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues', Policy Research Working Paper 1563, Washington: Banco Mundial
- Bucholz** (1989) *New Ideas from Dead Economists*, Penguin (Estados Unidos)
- Buitelaar, R. y R. Perez** (2000) 'Maquila, economic reform and corporate strategies', *World Development* 28(9): 1627-42
- Burr, C.** (2000) *Grameen Village Phone: Its Current Status and Future Prospects*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo
- Burtless, G. et al.** (1998) *Globophobia*, Washington: The Brookings Institution Press
- Bussolo, M. y H. Lecomte** (1999) 'Trade Liberalisation and Poverty', Overseas Development Institute Briefing, Londres: ODI

**C**

- Camuffo, A. y G. Volpato** (2000) 'Rolling Out a "World Car"', University of Venice Working Paper, Ca Foscari University
- Carlton, J.** (1999) 'A global effort for poor coffee farmers', *Wall Street Journal*, 23 de Noviembre de 1999
- Cashin, P. y J. McDermott** (1999) *Booms and Slumps in World Commodity Prices*, Washington: FMI
- Cassiolato, J. y H. Lastres** (1999) 'Local, National and Regional Systems of Innovation in Mercosur', documento presentado en la Conferencia Nacional sobre Sistemas de Innovación/ Conference on National Innovation Systems, Junio, Rebild, Dinamarca
- Castels, M.** (2000) 'Information technology and global capitalism', incluido en W. Hutton, W. and A. Giddens (eds.): *On the Edge*, Londres: Jonathan Cape

- CEPAL** (1998) 'Trade and Industrial Policies: Past Performance and Future Prospects', Santiago: Comisión Económica para América Latina
- CEPAL** (1999) 'Foreign Investment in Latin America and the Caribbean 1999', Santiago: Comisión Económica para América Latina
- CEPAL** (2000a) 'The Equity Gap: A Second Assessment', Santiago: Comisión Económica para América Latina
- CEPAL** (2000b) 'Equity, Development and Citizenship', Santiago: Comisión Económica para América Latina
- CEPAL** (2000c) 'Social Panorama of Latin America 1999-2000' Santiago: Comisión Económica para América Latina
- CEPAL** (2000d) 'Foreign Investment in Latin America and the Caribbean 2000', Santiago: Comisión Económica para América Latina
- CEPAL** (2001) 'Social Panorama of Latin America 2000-2001', Santiago: Comisión Económica para América Latina
- Chang, H.-J.** (2001) 'Intellectual Property Rights and Economic Development – Historical Lessons and Emerging Issues', Background Paper for 2001 Human Development Report, Nueva York: PNUD
- Chen, Sebstad, y O'Connell** (1999), citado en Baden (2001)
- Child Health Development Centre/Oxfam** (1999) 'Public Health and Education in Uganda: Evidence from Four Survey Sites', Oxford: Oxfam GB
- China Labour Watch** (2001a) 'Merton Company Ltd', November 2001, Hong Kong: China Labour Watch
- China Labour Watch** (2001b) 'Dongguan Elegant Top Shoes', Hong Kong: China Labour Watch
- Christian Aid** (2001) 'The Scorched Earth: Oil and War in Sudan' Londres: Christian Aid
- Chudnovsky, D.** (1999) 'Multinational enterprises, globalisation and economic development: the case of Argentina in the 1990s', incluido en N. Hood and S. Young (eds.): *The Globalisation of Multinational Enterprise Activity and Economic Development*, Londres: Macmillan
- Coalition for Service Industries** (2001) 'US Services Trade Remains in Surplus', nota de prensa, Washington, 18 de Mayo de 2001
- Cohen, J.** (2001) 'Harnessing biotechnology for the poor', *Journal of Human Development* 2
- Collier, P. y J. Gunning** (1999) 'Explaining African economic performance', *Journal of Economic Literature* 37: 64-111
- Comisión de Macroeconomía y Salud** (2001) 'Report of the Commission on Macroeconomics and Health', Ginebra: Organización Mundial de la Salud
- Contreras, D. et al.** (2000) 'Income Distribution in Chile, 1990-1998', Departamento de Economía, Universidad de Chile: Santiago
- Corbridge, S. y J. Harriss** (2000) *Reinventing India*, Cambridge: Polity Press
- Cornia, A.** (2000) 'Inequality and Poverty in the Era of Liberalisation and Globalisation', World Institute for Development Economics Research, Helsinki: WIDER
- Correa, C.** (2000) *Intellectual Property Rights, the WTO, and Developing Countries*, Londres: Zed Books
- Coyle, D.** (2000) 'Does the new economy change everything?' *Prospect* 49: 16-20
- Crabtree, J.** (2001) 'Peru: Agricultural Trade Liberalisation in Peru', Oxford: Oxfam
- Cragg, M. y M. Epelbaum** (1996) 'The Premium for Skills in LDCs: Evidence from Mexico', Nueva York: Universidad de Columbia
- Crawford, R.** (2000) 'Adidas' Human Rights Policy and Euro 2000', INSEAD
- Crawshaw, S.** (2001) 'Coffee prices are slumping (not that you would know it in Starbucks)', *Independent*, 17 de Mayo de 2001
- CUTS** (2001) 'Viewpoint on Multilateral Competition Policy', CUTS Newsletter, Septiembre, Nueva Delhi: CUTS
- D**
- Dagdeviren, H. et al.** (2000) 'Redistribution Does Matter: Growth and Redistribution for Poverty Reduction', Ginebra: Organización Internacional del Trabajo
- Dahou, K. et al.** (2000) 'Socio-Economic and Environmental Impacts of Senegalese Fishery Support Mechanisms', Dakar: ENDA
- Dancourt, O.** (1999) 'Neoliberal reforms and macroeconomic policy in Peru', *Cepal Review* 67, Nueva York: NNUU
- Das, B.** (2001) 'Strengthening Developing Countries in the WTO', Third World Network, Trade and Development Series 8, Penang: Third World Network
- Datt, G. y M. Ravallion** (1998) 'Farm productivity and rural poverty in India', *Journal of Development Studies* 34: 62-85
- Davis, R.** (1966) 'The rise of protectionism in England', *Economic History Review* 19: 306-17
- de Janvry, A. et al.** (2001) 'The changing role of the State in Latin American land reforms', in de Janvry: *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*, Helsinki: WIDER
- Delgado, C.** (1995) 'Agricultural Transformation: the Key to Broad-Based Growth and Poverty Alleviation in sub-Saharan Africa', Washington: International Food Policy Research Institute (IFPRI)
- Desai, M. et al.** (2001) *Sharing the Spoils: Taxing International Human Capital Flows*, Washington: National Bureau of Economic Research
- Deutsche Bank** (2000) 'Soluble Coffee: A Pot of Gold?', Londres: Deutsche Bank
- DFID** (1999) 'Better Health for Poor People', International Development Target Strategy Paper, Londres: DFID
- DFID** (2000) *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*, Londres: HMSO
- DFID** (2001) 'Standards as Barriers to Trade: Issues for Development', DFID background briefing, Londres: Department for International Development
- Dhanarajan, S.** (2001) 'The General Agreement on Trade in Services', Oxford: Oxfam
- Dollar, D. y A. Kraay** (2001a) 'Growth is Good for the Poor', Banco Mundial Policy Research Working Paper No.2587, Washington: Banco Mundial
- Dollar, D. y A. Kraay** (2001b) 'Trade, Growth, and Poverty', Banco Mundial Policy Research Working Paper No. 2199, Washington: Banco Mundial
- Dongguan Information Centre** (2001) Visitar en <http://www.3cexpo.com/english/index.asp> (visitado en Enero de 2002)
- Drahos, P.** (1995) 'Global property rights in information: the story of TRIPS at the GATT', *Prometheus* 13
- Drahos, P.** (2001) 'BITS and BIPs: Bilateralism in Intellectual Property', Oxford: Oxfam
- Drahos, P. y J. Braithwaite** (2002) *Information Feudalism*, Londres: Earthscan
- DSS** (2000) 'Households Below Average Income Survey, 1994/5-98/9', Londres: Department of Social Security
- E**
- Easterly, B.** (2001) *The Elusive Quest for Growth*, Oxford: Blackwell
- Edwards, S.** (1993) 'Openness, trade liberalisation and growth in developing countries', *Journal of Economic Literature* 31: 1358-93
- Edwards, S.** (1998) 'Openness, productivity and growth: what do we really know?', *The Economic Journal* 108: 383-98
- Elson, D.** (1999) 'Labour markets as gendered institutions: equality, efficiency, and empowerment issues', *World Development* 27(3): 611-27
- Elliott, K.A.** (2001a) 'Finding Our Way on Trade and Labour Standards', Institute for International Economics, Policy Briefs 01-5, Washington: IIE
- Elliott, K.A.** (2001b) 'The ILO and Enforcement of Core Labour Standards', Institute for International Economics, Policy Briefs 00-6, Washington: IIE
- ENDA** (2001) 'A Case Study on the Senegalese Fisheries Sector (Informe Preparado por el PNUMA)', Dakar: ENDA
- Essick, K.** (2001) 'A call to arms', *The Industry Standard*, 11 de Junio de 2001, Londres: Ethical Trading Initiative
- F**
- Faini, R. et al.** (1999) 'Trade and migration', en R. Faini et al.: *Migration*, Cambridge: Cambridge University Press
- FairTrade Foundation** (2000) Historias de Productores <http://www.fairtrade.org.uk/belize.htm> (visitado en Febrero de 2002)
- Fanjul, G.** (2001), 'Northern Agricultural Policies: The Long and Winding Road to Coherence', Madrid: Intermón
- FAO** (1998) 'Potential for Agriculture and Rural Development in Latin America and the Caribbean', Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Featherstone, L. y D. Henwood** (2001) 'Clothes encounters', *Lingua Franca* 11(2)
- Feeney, P.** (2001), 'Regional Trade and Investment Agreements', Oxford: Oxfam
- Feenstra, R. et al.** (1997) 'Testing Endogenous Growth in South Korea and Taiwan', National Bureau of Economic Research Working Paper No 6028, Washington: NBER

- Filmer, D. y L. Pritchett** (1999) 'The effect of wealth on educational attainment', *Population and Development Review*, Marzo de 1999
- Filmer, D., J. Hammer y L. Pritchett** (1997) 'Health Policy in Poor Countries', Washington: Banco Mundial
- Financial Times** (2000) 'India plans to plug the brain drain', 24 de Abril de 2000
- Financial Times** (2001) 'Patent abuse', 22 de Octubre de 2001
- Finger, J. Michael y Ludger Schuknecht** (1999) 'Market Access Advances and Retreats: The Uruguay Round and Beyond', Banco Mundial Working Paper No. 2232, 1 de Noviembre, Washington: Banco Mundial
- Fitzgerald, V.** (2001) 'Regulating Large International Firms', Working Paper 64, Queen Elizabeth House Working Paper Series 64, Universidad de Oxford: QEH
- FMI** (1997) 'Trade Liberalisation in Fund-Supported Programmes', Policy Development and Review Department, Washington: FMI
- FMI** (1998) 'The External Review of the Enhanced Structural Adjustment Facility', Washington: FMI
- FMI** (1999a) 'Haiti Staff Report', Washington: FMI
- FMI** (1999b) 'International Financial Statistics CD-Rom', Washington: FMI
- FMI** (1999c) 'World Economic Outlook', Washington: FMI
- FMI** (2000) 'Article 4 Consultation: Haiti', Washington: FMI
- FMI** (2001a) *World Economic Outlook*, Washington: FMI
- FMI** (2001b) 'Trade Policy Conditionality in Fund-Supported Programmes', Policy Development and Review Department, Washington: FMI
- FMI** (2001c) 'Memorandum of Economic and Financial Policies of the Government of the Republic of Burundi', Septiembre de 2001 Washington: FMI
- FMI** (2001d) 'IMF Augments Argentina Stand-by Credit to \$21.5bn', External Relations Departments Press Briefing, 7 de Septiembre, Washington: FMI
- FMI y Banco Mundial** (2001a) 'Market Access for Developing Countries' Exports', Washington: Fondo Monetario Internacional/Banco Mundial
- FMI y Banco Mundial** (2001b) 'Leveraging Trade for Development: World Bank's Role', documento preparado por el Comité Conjunto de Desarrollo del FMI y Banco Mundial
- FMI/IDA** (2001) 'Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report', documento conjunto, 9 de Marzo de 2001, Washington: FMI/IDA
- Folbre, N.** (1994) *Who Pays for the Kids: Gender and the Structures of Constraint*, Londres: Routledge
- Fontana, M. et al.** (1998) 'Global Trade Expansion and Liberalisation: Gender Issues and Impacts', Briefings on Gender and Development 42, Londres: Department for International Development
- Fox, E. y R. Pitofsky** (1997) 'The United States', incluido en E. Graham and J. Richardson (eds.): *Global Competition Policy*, Washington: Institute for International Economics
- Frankel, F.** (1978) *India's Political Economy 1947-77: The Gradual Revolution*, Princeton: Princeton University Press
- Frankel, J. y D. Romer** (1999) 'Does trade cause growth?', *American Economic Review* 89: 379-99
- Freeland, C.** (1993) 'Blood, sweat and tears – for others', *Financial Times*, 9 de Diciembre de 1993
- Frempong, J.** (1991) *The Vampire States in Africa: The Political Economy of Decline in Ghana*, Londres: James Currey
- French, H.** (2002) 'Reshaping global governance', incluido en World Watch Institute (ed.) *State of the World 2002*, Londres: Earthscan
- Fukasaku, K.** (2000) 'Special and Differential Treatment for Developing Countries: Does It Help Those Who Help Themselves?', World Institute for Development Economics Research, Working Paper 197, Helsinki: WIDER
- Fushrum, V. y R. Winslow** (2001) 'Cipro demand tests Bayer's capacity and public relations', *Wall Street Journal*, 21 de Octubre
- G**
- Galeano, E.** (1973) *Open Veins of Latin America* (translated by Cedric Belfrage), Nueva York: Monthly Review Press
- Ghosh, J.** (2000) *Globalisation, Export-Oriented Employment for Women and Social Policy: A Case Study of India*, Delhi: Universidad Jawarhalal Nehru
- Gibbon, P.** (2000) 'Global Commodity Chains and Economic Upgrading in Less Developed Countries', Centre for Development Research Working Papers 0.2, Copenhagen: Centre for Development Research
- Gilbert, C.** (1995) 'International Commodity Control: Retrospect and Prospect', Background Paper for 1994 Global Economic Prospects, Washington: Banco Mundial
- Gilbert, C.** (1996) 'International commodity agreements: an obituary', *World Development* 24(1): 1-19
- Gilbert, C.** (1997) *Cocoa Market Liberalisation*, Londres: The Cocoa Association of London
- Gitli, E.** (1997) 'Maquiladora Industries in Central America', Ginebra: Organización Internacional del Trabajo
- Glewwe, P. et al.** (2000) 'Who Gained from Vietnam's Boom in the 1990s? An Analysis of Poverty and Inequality Trends', Development Research Group, Washington: Banco Mundial
- Global Exchange** (2001a) 'Still Waiting for Nike To Do It', California: Global Exchange
- Global Exchange** (2001b) 'Global Economy Update', California: Global Exchange
- <http://www.globalexchange.org/economy/> (visitado en Febrero de 2002)
- Global Witness** (2001) 'Taylor-Made: The Pivotal Role of Liberia's Forests in Regional Conflict', Londres: Global Witness
- Gobierno de Honduras** (2001) 'Poverty Reduction Strategy Paper', Washington: Banco Mundial
- Gobierno de Uganda** (2001) 'Poverty Reduction Strategy Paper', Kampala: Ministerio de Economía
- Gobierno de Vietnam** (2001) 'Interim Poverty Reduction Strategy Paper', Hanoi: Ministerio de Economía
- Goldsmith, E.** (2001) 'Development as colonialism', incluido en E. Goldsmith and J. Mander (eds.): *The Case Against the Global Economy*, Londres: Earthscan
- Goodison, P.** (2001) 'The Future of the Common Agricultural Policy: Implications for Developing Countries', Oxford: Oxfam
- Gould, D. y W. Gruben** (1996) 'The role of intellectual property rights in economic growth', *Journal of Development Economics* 48: 323-50
- Graham, E.** (2001) 'Fighting the Wrong Enemy', Washington: Institute for International Economics
- GRAIN** (1998) 'Biopiracy', Barcelona: GRAIN
- GRAIN**(1999) 'Plant Variety Protection to Feed Africa? Rhetoric versus Reality', Barcelona: GRAIN
- Green, D. y S. Priyadarshi** (2001), 'Proposal for a "Development Box" in the WTO Agreement on Agriculture', Londres y Ginebra: CAFOD y South Centre
- Grieve Smith, J.** (2000) *Closing the Casino: Reform of the Global Financial System*, Londres: Fabian Society
- Griffith Jones, S. y J. Cailloux** (1999) 'Encouraging the Longer-Term: Institutional Investors and Emerging Markets', Discussion Paper Series 16, Nueva York: PNUD
- Gwatkin, D. y M. Guillot** (1999) 'The Burden of Disease Among the Global Poor: Current Situation, Future Trends and Implications for Strategy', Washington: Banco Mundial
- H**
- Haddad, L. et al.** (1995) 'The gender dimensions of economic adjustment policies: potential interactions and evidence to date', *World Development* 23(6)
- Hanlon, J.** (2001) 'Mozambique and the Potential for a Campaign in Europe on Sugar – The Position Inside Mozambique' Pretoria: Oxfam
- Hanmer, L.** (2000) 'Halving Global Poverty: How Important is Income Inequality?', ODI Working Paper, Londres: Overseas Development Institute
- Hanmer, L. y F. Naschold** (1999) 'Are the International Development Targets Attainable?', Londres: Overseas Development Institute
- Hanmer, L., J. Healey y F. Naschold** (2000) 'Will Growth Halve Poverty by 2015?', ODI Poverty Briefing No. 8, Londres: Overseas Development Institute
- Hanson, G.** (2001) 'Should Countries Promote Foreign Direct Investment?', G-24 Discussion Paper Series, Ginebra: NNUU
- Harrison, A y G. Hanson** (1999) 'Who Gains From Trade Reform? Some Remaining Puzzles', Working Paper 6915, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass): NBER
- Harrison, A.** (1998) 'Volkswagen builds its first Unix plant', *Software Magazine*, Enero
- Harrison, A. y A. Revenga** (1998) 'Labour markets, foreign investment, and trade policy reform', incluido en J. Nash y W. Takacs (eds.): *Trade Policy Reform: Lessons and Implications*, Washington: Banco Mundial
- Hazeleger, B.** (2001) 'EU Sugar Policy: Assessment of Current Impact and Future Reform' La Haya: Novib
- Helleiner, G. y A. Oyejide** (1999) 'Global economic governance, global negotiations and the developing countries', incluido en PNUD (ed.): 'Globalisation

with a Human Face', documentación de base para el *Human Development Report 1999*, Vol. 1, Nueva York: PNUD

**Hellin, J. y S. Higman** (2001a) 'The Impact of the Power of the Multinational Companies on the Banana Sector in Ecuador', Oxford: Oxfam

**Hellin, J. y S. Higman** (2001b) 'Quinoa and Food Security in Ecuador, Peru, and Bolivia', Oxford: Oxfam

**Hemispheric Social Alliance** (2001) 'NAFTA Investor Rights Plus: An Analysis of the Draft Investment Chapter of the FTAA <http://www.art-us.org/Docs/Invest-eng.pdf> (visitada en Febrero 2002)

**Hilary, J.** (2001) 'The Wrong Model: GATS, Trade Liberalisation and Children's Right to Health', Briefing Report, Londres: Save the Children

**Hirst, P. y G. Thompson** (1995) *Globalisation in Question*, Oxford: Blackwell

**Hoekman, B., F. Ng, y M. Olarreaga** (2001), 'Eliminating Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries', Banco Mundial Working Paper No. 2604, Washington: Banco Mundial

**Hoekman, B. y M. Kostecki** (1995) *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*, Oxford: Oxford University Press

**Hong Kong Christian Industrial Committee** (2001) 'Beware of Mickey: Disney's Sweatshop in China', Hong Kong: Hong Christian Industrial Committee

**Horton, S.** (1999) 'Marginalisation revisited: women's market work and pay, and economic development', *World Development* 27(3): 571-82

**Howell, J. y U. Kambhampati** (1999) 'Liberalisation and labour: the fate of retrenched workers in the cotton textile industry in India', *Oxford Development Studies* 27(1)

**Human Rights Watch** (2000) 'The International Monetary Fund's Staff Monitoring Program for Angola: The Human Rights Implications', 22 de junio de 2000, actualizado el 25 de septiembre de 2000, Nueva York: Human Rights Watch

**Humphrey, J. y A. Oetero** (2000) 'Strategies for Diversification and Adding Value to Food Exports: A Value-Chain Perspective', Ginebra/Brighton: UNCTAD/IDS, Universidad de Sussex

**Humphreys, J.** (1999) 'Globalisation and supply chain networks: the auto industry in Brazil and India', in G. Gereffi et al. (eds.): *Global Production and Local Jobs*, Ginebra: International Institute for Labour Studies

## I

**IBFAN** (2001) 'Breaking the Rules: Stretching the Rules', Penang: International Baby Food Action Network

**ICFTU** (1998) 'Fighting for Workers' Human Rights in the Global Economy', Ginebra: International Confederation of Free Trade Unions

**ICFTU** (1999) 'World Apart: Women and the Global Economy', Brussels: International Confederation of Free Trade Unions

**ICFTU** (2001) 'Global Unions Report', Brussels: International Confederation of Free Trade Unions

**ICO** (1998) 'Cocoa and Chocolate in the 21st Century', Londres: Organización Internacional del Cacao

**ICO** (2001) 'Answers to Questions', Londres: Organización Internacional del Cacao

**IFAD** (2001) 'Rural Poverty Report', Roma: IFAD

**IIED** (2001) "'Citizen Juries" in Andhra Pradesh', <http://www.poptel.org.uk/iied/agri/IIEDcitizenjuryAP1.html> (visitada en Febrero 2002)

**IISD/WWF** (2001) 'Private Rights, Public Problems: A Guide to NAFTA's Controversial Chapter on Investor Rights', Winnipeg/Washington: International Institute for Sustainable Development/WWF-US

**Institute for European Environmental Policy** (2001a) 'Current Operation and Impact of the CAP in the Context of EU Agriculture and its Significance for International Trade', estudio encargado por Oxfam y otros miembros del UK Food Group, Londres: IEEP

**Institute for European Environmental Policy** (2001b) 'The Potential Impacts of CAP Reform', estudio encargado por Oxfam y otros miembros del UK Food Group, Londres: IEEP

**Inter-Agency Group** (1999) 'Good Intentions are Not Enough', Recommendations of the UK Inter-Agency Group, Oxfam: Oxford

**International Institute for Management Development** (2000) 'The World Competitiveness Yearbook 2000', Lausana: IIMD

**International Task Force on Commodity Risk Management** (1999) 'Dealing with Commodity Price Volatility in Developing Countries', Washington: Banco Mundial

**Irwin, D.** (1996) *Against the Tide*, New Jersey: Princeton University Press

## J

**James, H.** (2001) *The End of Globalisation: Lessons from the Great Depression*, Cambridge, Mass: Harvard University Press

**Jha, R.** (2000) 'Reducing Poverty and Inequality in India: Has Liberalisation Helped?', Working Paper 204, World Institute for Development Economics Research, Helsinki: WIDER

**Jhabvala, R.** (1992) 'The Self Employed Women's Association: SEWA's Programme for the Organisation of Home-Based Workers', Ginebra: Organización Internacional del Trabajo

**Joekes, S.** (1995) 'Trade-Related Employment for Women in Industry', Ginebra: UNRISD

**Joshi, V.** (2001) 'Capital controls and the national advantage: India in the 1990s and beyond', *Oxford Development Studies* 22(3)

**Joshi, V. y I. Little** (2001) *India's Economic Reforms 1999-2001*, Oxford: Oxford University Press

**Juma, C. y J. Watal** (2000) 'Global Governance and Technology', documento preparado para el PNUD, Nueva York: PNUD

## K

**Kaufner, E.** (1989) *The Economics of the Patent System*, Ginebra: Harwood Academic

**Keynes, J.** (1923) *A Tract on Monetary Reform*, Londres: Macmillan

**Keynes, J.** (1980) 'The International Control of Raw Material Prices', in *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol XXVII, Londres: Macmillan

**Khor, M.** (2001) *Rethinking Globalisation: Critical Issues and Policy Choices*, Londres y Nueva York: Zed Books

**Kibria, N.** (2001) 'Becoming a garment worker: the mobilisation of women into the garment factories of Bangladesh', incluido en R. Sobhan and N. Khundker (eds.): *Globalisation and Gender: Changing Patterns of Women's Employment in Bangladesh*, Dacca: University Press

**Killick, T.** (2001) 'Globalisation and the Rural Poor', background paper for Integrated Fund for Agricultural Development: 'Rural Poverty Report 2001', Roma: IFAD

**Kingston, W.** (2001) 'Innovation needs patent reform', *Research Policy* 30

**Klein, N.** (2000) *No Logo*, Londres: Flamingo

**Kletzer, L.** (2001) *Measuring the Costs of Trade-Related Job Loss*, Washington: Institute for International Economics

**Knox, A.** (1997) 'Southern China: Migrant Workers and Economic Transformation', Londres: Catholic Institute for International Relations

**Kwan, A. y S. Frost** (2001) 'Rules and Regulations Versus Corporate Codes of Conduct in the Toy Sector', Hong Kong Christian Industrial Committee

## L

**Labour Rights in China** (1999) 'No Illusions: Against the Global Cosmetic SA 8000', Hong Kong: Labour Rights in China

**Lall, S.** (1998) 'Technological capabilities in emerging Asia', incluido en *Oxford Development Studies* 26(2)

**Lall, S.** (1999) 'Selective policies for export promotion: lessons from the Asian Tigers', *Research for Action* 43, World Institute for Development Economics Research, Helsinki: NNUU

**Lall, S.** (2000) 'Technological change and industrialisation in the Asian newly industrialising economies: achievements and challenges', incluido en L. Kim and R. Nelson (eds.): *Technology, Learning and Innovation: Experience of the Newly Industrialising Economies*, Cambridge: Cambridge University Press

**Lall, S.** (2001b) 'Competitiveness challenges in the new Asia Tigers: Malaysia, Thailand and the Philippines', incluido en S. Lall (ed.): *Competitiveness, Technology and Skills*, Cheltenham: Edward Elgar

**Lall, S.** (2001c) 'Multinational corporation, technology development and export competitiveness' incluido en S. Lall (ed.): *Competitiveness, Technology and Skills*, Cheltenham: Edward Elgar

**Lall, S.** (2001a) 'The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-1998', *Oxford Development Studies* 28(3)

**Landell Mills Commodities** (2000) 'The World Cocoa Market and Outlook', Oxford: LMC

**Landers, P.** (2001) 'Fujitsu plans to cut work force', *Wall Street Journal* 21 de Agosto de 2001

**Landes, D.** (1998) *The Wealth and Poverty of Nations*, Londres: Abacus

**Landler, M.** (2001) 'Opportunity knocks: India's high-tech bull is ready for bear', *International Herald Tribune*, 14 de Marzo

- Lanjouw, J.** (2001) 'A Patent Policy Proposal for Global Diseases', Universidad de Yale, Departamento de Economía
- Lanjouw, J. y I. Cockburn** (2001) 'New pills for poor people? Empirical evidence after GATT', *World Development* 29(2): 265-89
- Lappe, F. et al.** (1998) *World Hunger: 12 Myths*, Londres: Earthscan
- Lappe, M. y B. Bailey** (1999) *Against the Grain: the Genetic Transformation of Global Agriculture*, Londres: Earthscan
- Lee, J. y E. Mansfield** (1996) 'Intellectual property protection and US foreign direct investment', *Review of Economics and Statistics* 78: 181-6
- Legrain, P.** (2000) 'Against globophobia', *Prospect* 52: 30-5
- Levine, P.** (1997) 'Is Asian Growth a Threat to the West?', Working Paper 97/1, Surrey Centre for International Economic Studies, Surrey: Universidad de Surrey
- Limao, N. y A. Venables** (1999) 'Geographical Disadvantage and Transport Costs', Banco Mundial Policy Research Working Paper 2257, Washington: Banco Mundial
- Lindert, P. y J. Williamson** (2001) 'Globalisation and Inequality: A Long History', documento preparado para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, Washington: Banco Mundial
- Lipsey, R. y F. Sjöholm** (2001) 'Foreign Direct Investment and Wages in Indonesian Manufacturing', Working Paper 8299, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass): NBER
- Lipton, M.** (1999) 'Reviving Global Poverty Reduction: What Role for Genetically Modified Plants', Consultative Group on International Agricultural Research, Washington DC
- Loewenberg, S.** (2000) 'The Bush money machine', *The Nation*, 10 de Abril <http://www.thenation.com/> (visitado en Febrero de 2002)
- Lucker, W.** (2000) 'Generating and sustaining backward linkages between maquiladoras and local suppliers', *World Development* 20(12)
- Luhnow, D.** (2001) 'How NAFTA helped Wal-Mart reshape the Mexican market', *Wall Street Journal*, 31 de Agosto de 2001
- Lumor, M.** (1999) 'Agricultural trade and adjustment programme in Ghana', citado en J. Madeley (2000): 'Trade and Hunger: An Overview of Case Studies on the Impact of Trade Liberalisation on Food Security', Estocolmo: Forum Syd
- Lundberg, M. y L. Squire** (1999) 'The Simultaneous Evolution of Growth and Inequality', Washington: Banco Mundial
- Lustig, N. y M. Szekely** (1998) 'Economic Trends, Poverty and Inequality in Mexico', Technical Study 103, Poverty and Inequality Advisory Unit, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington: IADB
- ## M
- Macarthur, J.** (2001) 'The Selling of Free Trade: NAFTA, Washington and the Subversion of American Democracy', Washington: NAFTA California
- Maddison, A.** (2001) *Monitoring the World Economy 1820-1922*, Paris: OCDE
- Mainuddin, K.** (2000) 'Case of the Garment Industry in Dhaka, Bangladesh', Background Series 6, Urban Partnerships, Washington: Banco Mundial
- Maizels, A.** (2000a) 'The Manufacturers' Terms of Trade of Developing Countries with the United States, 1981-97', Oxford: Universidad de Oxford, Queen Elizabeth House
- Maizels, A.** (2000b) 'Economic Dependence on Commodities', documento preparado para la UNCTAD X, Ginebra: UNCTAD
- Mann, H.** (2001) 'Private Rights and Public Problems: A Guide to NAFTA's Controversial Chapter on Investor Rights', World Wildlife Fund
- Marquez, G. y C. Pages-Serra** (1998) 'Trade and Employment: Evidence from Latin America and the Caribbean', Working Paper 3666, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington: IADB
- Martin, M. y R. Alami** (2001) 'Long-term debt sustainability for HIPCs: how to respond to shocks', *Development Finance International*, Enero de 2001
- Maskus, K.** (1997) 'The role of intellectual property rights in encouraging foreign direct investment and technology transfer', *Duke Journal of International Law*, 1998
- Maskus, K.** (2000) 'Intellectual Property Rights in the Global Economy', Washington DC: Institute for International Economics
- Mattoo, A.** (2000) 'Financial services and the WTO: liberalisation commitments of the developing countries', *World Economy* 23: 351-86
- Maxwell, S. y L. Hanmer** (1999) 'For Richer, For Fairer: Poverty Reduction and Income Distribution', Development Research Insights 31, Brighton: Institute of Development Studies, Universidad de Sussex
- Mayne, R.** (2002) 'Intellectual Property and Development', Oxford: Oxfam
- McCulloch, N., A. Winters y X. Cirera** (2001) 'Trade Liberalisation and Poverty: A Handbook', Londres: Centre for Economic Policy Research
- McGreal, C.** (2001) 'The cost of a call', *Guardian*, 20 de Agosto de 2001
- McIntosh, M. et al.** (1998) *Corporate Citizenship*, Londres: Financial Times/Pitman
- McKay, A. et al.** (2000) 'A Review of Empirical Evidence on Trade, Trade Policy and Poverty', Informe Preparado para el Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Nottingham
- Mehra, R. y S. Gammage** (1999) 'Trends, countertrends, and gaps in women's employment', *World Development* 27(3): 533-50
- Messerlin, P.A.** (2001) 'Measuring the Costs of Protection in Europe: European Commercial Policy in the 2000s', Washington: Institute for International Economics
- Milanovic, B.** (1998) 'True World Income Distribution, 1998 and 1993', World Bank Development Research Group, Washington: Banco Mundial
- Mill, J. S.** (1909) *Principles of Political Economy*, Londres: Longmans
- Minten, B. y S. Kyle** (1999) 'The effect of distance and road quality on food collection, marketing margins and traders: evidence from the former Zaire', *Journal of Development Economics* 60(2)
- Mitchell, M.** (2001) 'Sinking feeling', *Time*, 23 de Julio de 2001
- Moreira, M. y S. Najberg** (2000) 'Trade liberalisation in Brazil: creating or exporting jobs?', *Journal of Development Studies* 36(3): 78-100
- Morley, S.** (2000) 'The Impact of Economic Reforms on Equity in Latin America', International Food Policy Research Institute, Washington: IFPRI
- Morriset, J.** (1997) cited in 'The Role of Commodities in LDCs', UNCTAD/CFC, Marzo de 2001
- Morrissey, O.** (2001) 'Pro-Poor Conditionality and Debt Relief in East Africa', Universidad de Nottingham
- Mortimore, M.** (1998a) 'Getting a lift: modernising industry by way of Latin American integration', *Transnational Corporations* 7(2): 97-136
- Mortimore, M.** (1998b) 'Mexico's TNC-centric industrialisation process', in R. Kozul-Wright and R. Rowthorn (eds.): *Transnational Corporations and the Global Economy*, Londres: Macmillan
- Mortimore, M.** (1999) 'Apparel-based industrialisation in the Caribbean Basin: a threadbare garment?', *CEPAL Review* 767, Nueva York: NNUU
- Muller, J.** (1993) *Adam Smith: In His Time and Ours*, New Jersey: Princeton University Press
- ## N
- Nadal, A.** (2000) 'The Environmental and Social Impacts of Economic Liberalisation on Corn Production in Mexico', estudio solicitado por Oxfam y World Wide Fund, Ginebra: WWF/Oxfam
- Narayan, D. et al.** (2000) *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, Nueva York: Oxford University Press
- National Group on Homeworking, Knitwear, Footwear, and Apparel Trades Union, and Women Working Worldwide** (2000) 'UK Garment Workers Project: A Report on the Effects of Globalisation on UK Garment Workers', Manchester: Women Working Worldwide
- National Research Council** (2000) *Genetically Modified Pest-Protected Plants - Science and Regulation*, Washington: National Academy Press
- Nestlé** (1995) 'A Partnership for Fair Trade', Ginebra: Nestlé
- Nestlé** (1998) 'Nestlé and Coffee: a Partnership for Fair Trade', Nestlé Reino Unido
- Nestlé** (2000) Nestlé Corporation Annual Management Report 2000, Ginebra: Nestlé
- Neuffer, E.** (2001) 'Waking up to reality in global coffee trade', *Boston Globe*, 23 de Septiembre de 2001
- New York Times** (1997) 'The immigration debate', 31 de Agosto de 1997
- New York Times** (2001) 'For coffee traders, disaster comes in pairs', 28 de Octubre de 2001
- Nicholson, M. y P. Taylor** (1997) 'Microsoft in plan for India', *Financial Times*, 15-16 de Noviembre de 1997
- NNUU** (1999) 'World Investment Report: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development', Ginebra: Naciones Unidas
- NNUU** (2000) 'World Investment Report: Cross-Border Mergers and Acquisitions', Ginebra: Naciones Unidas
- NNUU** (2001a) 'Economic Development in Africa: Performance, Prospects and Policy Issues', Nueva York: Naciones Unidas

**NUU** (2001b) 'Report of the Secretary-General to the Preparatory Committee for the High-Level International Inter-Governmental Event on Financing for Development', Nueva York: Naciones Unidas

**NUU** (2001c) 'Report of the High-Level Panel on Financing for Development', Nueva York: Naciones Unidas

**Noland, M.** (2000) 'Understanding the World Trade Organisation', Institute for International Economics, Washington: IIE

**Nuffield Council** (1999) 'Bioethics, Genetically Modified Crops: The Ethical and Social Issues', Londres: Nuffield Council

## O

**O'Rourke, D.** (2000) 'Monitoring the Monitors: A Critique of Price Waterhouse Cooper's Labour Monitoring', Boston: Massachusetts Institute of Technology

**O'Rourke, K. y J. Williamson** (2000) *Globalisation and History: The Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy*, Cambridge, Mass: MIT Press

**OCDE** (1996) 'Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade', París: OCDE

**OCDE** (1997) 'Market Access for LDCs: Where are the Obstacles?', OCDE/GD (97): 174 París: OCDE

**OCDE** (2000) 'Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies', París: OCDE

**OCDE** (2001a) 'Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2001', París: OCDE

**OCDE** (2001b) Base de Datos de la OCDE, París: OCDE

**OMC** (1999) 'An Introduction to the GATS', Ginebra: OMC

**OMC** (2000) 'GATS – Fact and Fiction', Ginebra: OMC

**OMC** (2001a) 'International Trade Statistics' Ginebra: OMC

**OMC** (2001b), 'Market Access: Unfinished Business. Post-Uruguay Round Inventory and Issues', Special Study No. 6 Ginebra: OMC

**OMC** (2001c) 'WTO Members Report on Anti-dumping Activity', nota de prensa de la OMC, 27 de Noviembre de 2001 Ginebra: OMC

**OMC** (2001d) 'TRIPs and Pharmaceutical Patents', Ginebra: OMC

**OMS** (1998) 'Health reform and drug financing', Health Economics and Drugs Series 6, Ginebra: OMS

**OMS** (1999) 'World Health Report', Ginebra: OMS

**OMS** (2000a) 'Overcoming Microbial Resistance', Mensaje del Director General, Ginebra: OMS

**OMS** (2000b) 'World Health Report 2000', Ginebra: OMS

**OMS** (2001) 'Global Strategy for Infant and Young Child Feeding', Ginebra: OMS

**Otsuki, T., J. Wilson y M. Sewadeh** (2001) 'A Race to the Top? A Case Study of Food Safety Standards and African Exports', Banco Mundial Agriculture Working Paper No. 2563, Washington: Banco Mundial

**Oxfam** (2000a) 'Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication, briefing paper, Oxford: Oxfam

**Oxfam** (2000b) 'The IMF: Wrong Diagnosis, Wrong Medicine', Oxford: Oxfam

**Oxfam** (2001b) 'The Coffee Market: A Background Study', Oxford: Oxfam

**Oxfam** (2001d) 'Bitter Coffee: How the Poor are Paying for the Slump in Coffee Prices', Oxford: Oxfam

**Oxfam** (2001e) 'Angola's Wealth: Stories of War and Neglect', Oxford: Oxfam

**Oxfam** (2001f) 'Dare to Lead: Public Health and Company Wealth', Oxford: Oxfam

**Oxfam** (2001g) 'Patent Injustice: How World Trade Rules Threaten the Health of Poor People', Oxford: Oxfam

**Oxfam** (2001h) 'Drugs Companies vs Brazil: the Threat to Public Health', Oxford: Oxfam

**Oxfam** (2001i) 'Debt Relief: Still Failing the Poor', Oxford: Oxfam

**Oxfam** (2002) 'Poverty in the Midst of Wealth: The Democratic Republic of Congo', Oxford: Oxfam

**Oxfam Canadá** (2001) 'Guyana's Rice Farmers and the Myth of the Free Market', investigación realizada por Michelle Beveridge, Nathalie Rowe, y Megan Bradley, compilada y editada por Mark Fried, Ottawa: Oxfam Canadá

**Oxfam Internacional** (2001a) 'Rigged Trade and Not Much Aid: How Rich Countries Help to Keep the Least Developed Countries Poor', Oxford: Oxfam Internacional

**Oxfam Internacional** (2001b) 'Harnessing Trade for Development', Oxford: Oxfam Internacional

**Oxfam** (2001a) 'The Tea Market: A Background Study', Oxford: Oxfam

**Oxfam** (2001c) 'The Cocoa Market: A Background Study', Oxford: Oxfam

**Oxfam/IDS** (1999) 'Liberalisation and Poverty', Final Report to Department for International Development, Londres: DFID

**Oxford Analytica** (2000) 'Immigrant Labour', Oxford: Oxford Analytica

**Oxford Analytica** (2001) 'The Vitamin Cartel', Oxford: Oxford Analytica

**Oxford Policy Management** (2000) 'Fair Trade Study', report prepared for DFID, Oxford: Oxford Policy Management

**Oyejide, A., B. Ndulu y J. Gunning** (1997) *Regional Integration and Trade Liberalisation in sub-Saharan Africa*, Vol.2, Basingstoke: Macmillan

## P

**Page, S. y A. Hewitt** (2001) 'World Commodity Prices: Still a Problem for Developing Countries', Londres: Overseas Development Institute

**Palmer, R.** (2001) 'Report on International Conference on Agrarian Reform and Rural Development', Enero de 2001 <http://www.oxfam.org.uk/landrights/Agrarref.rtf> (visitado en Febrero de 2002)

**Pecoul, B.** (1999) 'Access to essential drugs in developing countries: a lost battle?', *Journal of the American Medical Association* 281: 361-7

**Pérez-Grovas, V., E. Cervantes y J. Burstein** (2001) 'Case Study of the Coffee Sector in Mexico', Oxford: Oxfam

**Pilling, D.** (2000) 'Patently Overpriced', *Financial Times*, 31 de Julio de 2000

**Pilling, D. y R. Wolfe** (2000) 'Drug Abuses', *Financial Times*, 20 de Abril de 2000

**Pitts, J.** (2001) 'Export Processing Zones in Central America', Oxford: Oxfam

**PNUD** (1999) *Human Development Report*, Nueva York: PNUD

**PNUD** (2000) 'Overcoming Human Poverty', Nueva York: PNUD

**PNUD** (2001a) *Human Development Report*, Nueva York: PNUD

**PNUD** (2001b) 'Choices for the Poor: Lessons From National Poverty Reduction Strategies', Nueva York: PNUD

**PNUMA** (1999) 'Trade Liberalisation and the Environment: A Synthesis Report', Ginebra: PNUMA

**Ponte, S.** (2001) 'The "Latte Revolution"? Winners and Losers in the Restructuring of the Global Coffee Marketing Chain', Research Working Paper 1.3, Copenhague: Centre for Development

**Porto Alegre** (2002) World Social Forum, Porto Alegre, Conference on International Trade, 1 de Febrero de 2002; visitar [www.forumsocialmundial.org.br/eng/rofcial\\_trade\\_eng.asp](http://www.forumsocialmundial.org.br/eng/rofcial_trade_eng.asp) para ver el documento de propuestas

**Pray, C. et al.** (2000) 'Impact of Bt Cotton in China', Working Paper Series No WP-00-E18, Beijing: Centre for Chinese Agricultural Policy

**Pritchett, L.** (1999) 'The effect of household wealth on educational attainment: evidence from 35 countries', *Population and Development Review* 25(1)

## R

**Ransom, D.** (2001) *The No-Nonsense Guide to Fair Trade*, Londres: Verso

**Ravallion, M.** (2001) 'Growth and Poverty: Making Sense of the Current Debate', Banco Mundial Research Department, Washington: Banco Mundial

**Ravallion, M. y L. Chen** (1997) 'What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Distribution and Poverty', *World Bank Economic Review* 11(2)

**Reinhardt, A.** (2000) 'The new Intel', *Business Week*, 13 de Marzo

**Revenga, A.** (1997) 'Employment and wage effects of trade liberalisation: the case of Mexican manufacturing', *Journal of Labour Economics* 15(3): 20-43

**Rialp, V.** (1993) 'Children and Hazardous Work in the Philippines', Ginebra: Organización Internacional del Trabajo

**Ricardo, D.** (1971) *The Principles of Political Economy and Taxation*, Londres: Watson y Viney

**Ritchie, M., S. Wisniewski y S. Murphy** (2000) 'Dumping as a Structural Feature of US Agriculture: Can WTO Rules Solve the Problem?', Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)

**Rodriguez, F. y D. Rodrik** (1999) 'Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence', National Bureau of Economic Research Working Paper 7081, Cambridge (Mass): NBER

**Rodrik, D.** (1997) 'Has Globalisation Gone too Far?', Institute for International Economics, Washington: IIE

**Rodrik, D.** (1999) 'Making openness work: investment strategies', incluido en D. Rodrik (ed.): *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Washington: Overseas Development Council

**Rodrik, D.** (2001a) 'Trading in illusions', *Foreign Policy Magazine* Marzo/Abril

de 2001

- Rodrik, D.** (2001b), 'The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered', documento preparado para el PNUD
- Rodrik, D.** (2001c) 'Development strategies for the next century', incluido en 'Annual World Bank Conference on Development Economics 2000', Washington: Banco Mundial
- Rodrik, D.** (2001d) 'Comments on "Trade, Growth and Poverty"', accesible en la página de Internet de Dani Rodrik, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksgh/papers.html> (visitada en Febrero de 2002)
- Rodrik, D.** (2001e) 'Immigration Policy and the Welfare State', documento presentado en la Conference on Immigration Policy, Trieste, 23 de Junio de 2001
- Roosevelt, F.** (1945) 'Fourth Inaugural Address', cited in *The Oxford Dictionary of Political Quotations*, Oxford: Oxford University Press
- Royal Government of Cambodia** (2001) 'Interim Poverty Reduction Strategy Paper', Phnom Penh
- RSPB** (2001), 'Eat This: Fresh Ideas For The WTO Agreement on Agriculture', Sandy, Buckinghamshire: Royal Society for the Protection of Birds
- Russell, S.** (1996) 'Ability to pay for health care: concepts and evidence', *Health Policy and Planning* 11(3): 219-37
- Ryan, P.** (1998) *Knowledge Diplomacy: Global Competition and the Politics of Intellectual Property*, Washington: The Brookings Institution Press
- ## S
- Sachs, J. y A. Warner** (1995) 'Economic Reform and the Process of Global Integration', *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1-118
- Sachs, J.** (1999) 'Helping the world's poorest', *Economist*, 14 de Agosto
- Sagasti, F. y K. Bezanson** (2001) 'Financing and Providing Global Public Goods', Estocolmo: Ministerio de Asuntos Exteriores
- Sara Lee Knit Products** (2000) 'International Operating Principles', <http://www.dol.gov/dol/ilab/public/media/reports/iclp/apparel/5c27.htm> (visitado en Febrero de 2002)
- Sarntisart, I.** (2000) 'Growth, Structural Change and Inequality: The Experience of Thailand', Working Paper 207, World Institute for Development Economics Research, Helsinki: WIDER
- Schiller, D.** (2000) *Digital Capitalism: Networking the Global Market*, Cambridge (Mass): MIT Press
- Schlosser, E.** (2001) *Fast Food Nation: The Dark Side of the All-American Meal*, Nueva York: Houghton Mifflin
- Schmukler, S. y Z. Lobaton** (2001) 'Financial Globalisation: Opportunities and Challenges for Developing Countries', Washington: Banco Mundial
- Schott, J. y J. Watal** (2000) 'Decision-Making in the World Trade Organisation', *International Economics Policy Briefs* No. 00-2, Washington: IIE
- Sen, A.** (1999) *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press
- SEWA** (1997) 'Liberalising for the Poor', Self-Employed Women's Association, Ahmedabad
- Seymour, L.** (2001) 'It's about diamonds and oil', *North-South Institute Review*, Verano de 2001 Ottawa: North-South Institute
- Sharma, D.** (2000) 'Trading in food security', *Hindu Business Line*, 1 de Octubre, Nueva Delhi
- Sheehan, M.** (2001) 'Making better transportation choices', incluido en L. Brown (ed.): *State of the World 2001*, Londres: Earthscan
- Simon, B.** (2001) 'For South African textiles, the battle cry is "export or die"', *Business Day*, Johannesburgo, 23 de Febrero de 2001
- Singer, H. y J. Amjari** (1992) *Rich and Poor Countries: Consequences of International Disorder*, Londres: Unwin-Hyman
- Skidelsky, R.** (2001) *John Maynard Keynes: Fighting for Britain, 1937-1946* Vol. 3, Londres: Macmillan
- Smith, A.** (1976) *The Wealth of Nations*, Oxford: Clarendon Press
- Soros, G.** (1988) *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered*, Nueva York: Public Affairs
- South Centre** (2000) 'GATS 2000 Negotiations: Options for Developing Countries', Working Paper 9, Ginebra: South Centre
- Spar, D.** (1988) 'Attracting High Technology Investment: Intel's Costa Rica Plant', Occasional Paper 11, Foreign Investment Advisory Services, Washington: Banco Mundial
- Spiegel, P.** (2001) 'US to widen drug groups inquiry', *Financial Times*, 6 de Julio de 2001
- Spinanger, D.** (1999) 'Faking liberalisation and finagling protectionism: the ATC at its best', Kiel: Kiel Institute of World Economics (citado en FMI y Banco Mundial 2001a)
- Srinivasan, T.N.** (2001) 'Living Wage in Poor Countries', Departamento de Economía, Universidad de Yale
- Stainer, R.** (1999) 'Reform roadblock?', *Coffee and Cocoa International*, Mayo/Junio, Redhill, Surrey: DMG Business Media
- Stainer, R.** (2000) 'Exports cut to boost prices', *Coffee and Cocoa International*, Junio, Redhill, Surrey: DMG Business Media
- Standing, A.** (1999) 'Global feminisation through flexible labour: a theme revisited', *World Development* 27(3): 583-602
- Stern, N.** (2001) 'Building a Climate for Investment, Growth and Poverty Reduction in India', discurso en el EXIM Bank, Mumbai, India, 22 de Marzo, Oficina del Economista Jefe, Banco Mundial
- Stewart, F.** (2000) 'Income Distribution and Development', documento preparado para la Mesa Redonda de Alto Nivel del UNCTAD X, Febrero de 2000, UNCTAD
- Stichele, M.** (1998) 'Gender, Trade and the WTO: A Ghana Case Study', Manchester: Women Working Worldwide
- Stiglitz, J.** (1996) 'Some lessons from the East Asian miracle', *The World Bank Research Observer* 11(2): 151-77
- Stiglitz, J.** (1999) 'Must financial crises be this frequent and this painful?', incluido en P. Agenor et al.: *The Asian Financial Crisis: Causes, Contagion and Consequences*, Cambridge: Cambridge University Press
- Stiglitz, J.** (2001) 'Two principles for the next round: or how to bring developing countries in from the cold', incluido en B. Hoekman y W. Martin (eds): *Developing Countries and the WTO: A Pro-Active Agenda*, Oxford: Blackwell
- Subramanian, A.** (2001) 'Mauritius' Trade and Development Strategy: What Lessons Does it Offer?', documento presentado en el seminario sobre Globalización y África, Túnez, Abril 5, Washington: FMI
- Sutherland, P.** (1997) 'Address to Amnesty International', 26 de Septiembre, Londres: Amnistía I.
- ## T
- Talbot, J.** (1997) 'Where does your coffee dollar go to? The division of income and surplus along the coffee commodity chain', *Studies in Comparative International Development* 32(1), citado en Ponte (2001)
- Tan, S.** (1999) 'The relationship between foreign enterprises, local government, and women migrant workers in the Pearl River Delta', incluido en L. West y Y. Zhao (eds.): *Rural Labour Flows in China*, Berkeley: Institute of East Asian Studies, Universidad de California
- Thanh, H.** (2001) 'Bicycles and Motorbikes for the Poor and Trade Liberalisation in Vietnam', Hanoi: Oxfam GB y Oxfam Hong Kong
- The Corner House** (2001) 'Trading Health Care Away? GATS, Public Services and Privatisation', Briefing 23, Dorset: The Corner House
- The Economist** (2000) 'Patent wars', 8 de Abril
- The Economist** (2001a) 'The case for globalisation', 29 de Septiembre-5 de Octubre
- The Economist** (2001b) 'Eli Lilly's drug induced depression', 12 de Agosto de 2000
- The Economist** (2001c) 'Patent problems pending', 27 de Octubre
- The Economist** (2001d) 'Argentina's economy', 22 de Diciembre
- Thekaekara, S.** (2001) 'Just Change - a Concept Paper', Nilgiris: ACCORD
- Tobin, J.** (1994) 'A Tax on International Currency Transactions', documento preparado para el *Human Development Report 1994*, Nueva York: PNUD
- Transparency International** (2001) 'Corruption Perceptions Index', Londres: Transparencia Internacional
- Tremolet, S.** (2001) 'Not a drop to spare', *Guardian*, 26 de Septiembre de 2001
- Turner, M.** (2002) 'Bribery drives up the cost of living in Kenya', *Financial Times*, 19 de Enero
- TWIN** (2000) 'Summary of the Fairtrade Movement in Europe', Londres: TWIN
- ## U
- Ugaz, C.** (2001) 'Liberalisation of Utilities Markets and Children's Right to Basic Service: Some Evidence from Latin America', Brighton: Institute for Development Studies: Universidad de Sussex
- UNCTAD** (1997) 'Trade and Investment Report', Ginebra: UNCTAD
- UNCTAD** (1998 and 1999) 'Trade and Development Report', Ginebra: UNCTAD
- UNCTAD** (1999a) 'Economic Dependence on Commodities', Ginebra: UNCTAD

- UNCTAD** (1999b) 'The World Commodity Economy: Recent Evolution, Financial Crises, and Changing Market Structures', Ginebra: UNCTAD
- UNCTAD** (1999c) 'World Investment Report 1999', Ginebra: UNCTAD
- UNCTAD** (2000a) 'The Post-Uruguay Round Tariff Environment for Developed Country Exports: Tariff Peaks and Tariff Escalation', estudio conjunto UNCTAD/OMC, TD/B/COM.1/14/Rev.1, 25 de Enero, Ginebra: UNCTAD
- UNCTAD** (2000b) 'The Least Developed Countries 2000 Report', Ginebra: UNCTAD
- UNCTAD** (2000c) 'Strategies for Diversification and Adding Value to Food Exports', Ginebra: UNCTAD
- UNCTAD** (2000d) 'Industrial Policy and the WTO, Policy Issues in International Trade and Commodities', Study Series 6, Ginebra: UNCTAD
- UNCTAD** (2000e) 'World Investment Report 2000', Ginebra: UNCTAD
- UNCTAD** (2001a) 'The Role of Commodities in LDCs', Ginebra: UNCTAD
- UNCTAD** (2001b) 'Economic Development in Africa: Performance, Prospects and Policy Issues', Nueva York y Ginebra: UNCTAD
- UNCTAD** (2001c) 'Is There Effectively a Level Playing Field for Developing Country Exports?', Policy Issues in International Trade and Commodities, Study Series 1, Ginebra: UNCTAD
- UNEP** (2000) *Environment and Trade: A Handbook*, International Institute for Sustainable Development, Ginebra: UNEP
- UNICEF** (2000) *The State of the World's Children*, Nueva York: UNICEF
- US Department of Commerce** (1998) 'US Direct Investment Abroad: Benchmark Survey', Washington: USDC
- USAID** (1996) 'Annual Food Assistance Report, 1996' Washington: USAID

## V

- Varangis, P. y D. Larson** (1996) 'Dealing with Commodity Price Uncertainty', World Bank International Economics Department, Policy Research Working Paper 1667, Washington: Banco Mundial
- Vastine, J.** (2000a) 'Liberalising trade in services', *Cato Journal* 19(3)
- Vastine, J.** (2000b) 'Making Progress on Services Trade Liberalisation, Testimony Before the House of Representatives Sub-Committee on Trade', Coalition of Service Industries, 8 Febrero, Washington
- Velez, C., A. Kugler y C. Bouillon** (1999) 'A Microeconomic Decomposition of the Inequality U-turn in Urban Colombia', Poverty and Inequality Advisory Unit, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington: IADB
- Vicens, L. et al.** (1998) 'The International Competitiveness of the Garments and Apparel Industry of the Dominican Republic', Santiago: CEPAL
- Volcker, P. y T. Gyohten** (1992) *Changing Fortunes: The World's Money and the Threat to American Leadership*, Nueva York: Times Books
- von Braun, J. et al.** 'Irrigation Technology and Commercialisation of Rice in the Gambia: Effects on Women', Research Report 75, International Food Policy Research Institute, Washington: IFPRI

## W

- Wade, R.** (1990) *Governing the Market*, New Jersey: Princeton
- Wall Street Journal** (1998) 'US border town suffers from post-NAFTA syndrome', 28 de Agosto de 1998
- Wall Street Journal** (2001) 'A slowing global economy bears down harder on Asia', 20 de Agosto de 2001
- Wangwe, S.** (ed.) (1995) *Exporting Africa: Technology, Trade and Industrialisation in sub-Saharan Africa*, UN/INTECH, Routledge y Kegan Paul
- Watal, J.** (1999) 'Introducing product patents in the Indian pharmaceutical sector: implications for prices and welfare', *World Competition* 20:5-21
- Watal, J.** (2000) 'Pharmaceutical patents, prices and welfare losses: policy options for India under the WTO TRIPs Agreement', *The World Economy* 23
- Watkins, K.** (1996) 'Trade Liberalisation as a Threat to Livelihoods: the Corn Sector in the Philippines', Oxford: Oxfam
- Watkins, K.** (1997) 'Globalisation and Liberalisation: Implications for Poverty, Distribution and Inequality', UNDP Occasional Paper 32, Nueva York: PNUD
- Watkins, K.** (1998) *Economic Growth With Equity*, Oxford: Oxfam
- Watkins, K.** (2001a) *The Oxfam Education Report*, Oxford: Oxfam
- Watkins, K.** (2001b) 'Cost recovery and equity in the health sector: the case of Zimbabwe' incluido en G. Mwabu et al. (eds.): *Social Provision in Low-Income Countries: New Patterns and Emerging Trends*, Oxford: Oxford University Press
- Weissman, R.** (1996) 'A long strange TRIPs: the pharmaceutical industry drive to harmonise global intellectual property rules', *Journal of International*

*Law*, Universidad de Pennsylvania, Invierno de 1996

- Wesseliuss, E.** (2001) 'Liberalisation of Trade in Services: Corporate Power at Work' (accedido en <http://www.gatswatch.org/LOTIS>) (visitado en Febrero de 2002)
- White, H. y E. Anderson** (2000) 'Growth Versus Distribution: Does the Pattern of Growth Matter?', Brighton: Institute of Development Studies, Universidad de Sussex
- White, R.** (1999) 'Advertising: The Attempt to Persuade', *Understanding Global Issues* 99
- Wilkinson, J. y P. Castelli** (2000) 'The Internationalisation of Brazil's Seed Industry: Biotechnology, Patents and Biodiversity', Rio de Janeiro: ActionAid
- Winters, A.** (2000) 'Trade, Trade Policy and Poverty: What are the Links', Londres: Centre for Economic Policy Research
- Wolford, W.** (2001) 'Grassroots-initiated land reform in Brazil: the Rural Landless Workers' Movement', incluido en de Janvry (2001)
- Wood, A.** (1994) *North-South Trade, Employment and Inequality*, Oxford: Clarendon Press
- Wood, A.** (1997) 'Openness and wage inequality in developing countries: the Latin American challenge to East Asian conventional wisdom', *World Bank Economic Review* 11: 33-57
- Woodon, Q.** (1999) 'Growth, Inequality and Poverty: A Regional Panel for Bangladesh', Policy Research Working Paper No. 2072, Washington: Banco Mundial
- Woods, N. y A. Narlikar** (2001) 'Governance and the limits of accountability: the WTO, the IMF and the World Bank', *International Social Science Journal*
- Woodward, D.** (2001) *The Next Crisis? Direct and Equity Investment in Developing Countries*, Londres: Zed
- Woodward, L.** (1962) *The Age of Reform 1815-1870*, Oxford: Clarendon Press
- World Development Movement** (2001a) 'The Tricks of the Trade: How Trade Rules are Loaded Against the Poor', Londres: WDM
- World Development Movement** (2001b) 'In Whose Service', Londres: WDM
- World Development Movement** (2002) 'GATS: A Disservice to the Poor', Londres: WDM
- World Resources Institute** (1999) 'Environmental Change and Health', Washington: World Resources Institute
- Wristin, W.** (1997) 'Bits, bytes and diplomacy', *Foreign Affairs* 76(5)

## Y

- Yanz, A. et al.** (1999) 'Policy Options to Improve Standards for Women Garment Workers in Canada and Internationally', Ottawa: Maquila Solidarity Network
- Yusuf, S.** (2000) 'Globalisation and the Challenge for Developing Countries', documento de referencia para el 1999/2000 *World Development Report*, Washington: Banco Mundial

## Z

- Zeller, M. y M. Sharma** (1998) 'Rural Finance and Poverty Alleviation', Food Policy Report, Washington: International Food Policy Research Institute (IFPRI)
- Zeller, W. et al.** (1997) 'Wal-Mart spoken here', *Business Week*, 23 de Junio de 1997
- Zhan, J.** (2001) 'Business Restructuring in Asia: Cross-Border Mergers and Acquisitions in Crisis-Affected Countries', Copenhagen: Copenhagen Business School Press

# Investigaciones realizadas para la elaboración de este informe

- Aldred, A.** (2001) 'Trade Issues in South Asia: A Background Note', Dhaka: Oxfam
- Amador, F.** (2001) 'Strategies for Rural Development in Vietnam', Córdoba: ETEA (original in Spanish)
- Atkinson, J.** (2001a) 'Transnational Companies, Employment and Investment', Melbourne: Oxfam Community Aid Abroad
- Atkinson, J.** (2001b) 'The Electronics Industry in Malaysia', Melbourne: Oxfam Community Aid Abroad
- Avendaño, N.** (2001) 'Liberalisation Policies in Nicaragua and their Impact on the Rural Sector', Madrid: Intermón/Oxfam (original in Spanish)
- Bieckman, F. and C. van der Borgh** (2001) 'Towards Pro-Poor Liberalisation of Trade? Trade and Poverty in PRSPs and PRGF', The Hague: Novib
- Bird, M.** (2001) 'Campaigning on Trade Issues Works! A Report on Illegal Logging in Cambodia', Oxford: Oxfam
- Black, F.** (2001) 'Update: Dumping in Jamaica, a Report on the Dairy Industry', The Hague: Novib
- de Boer, J.** (2001) 'Agricultural Trade and Food Security: Japan's Agricultural Policies', Madrid: Intermón
- Brown, O.** (2001a) 'Brand New World: the Power of Brands in the New Economy', Oxford: Oxfam
- Brown, O.** (2001b) 'Up in Smoke: Marketing Tobacco in the Developing World', Oxford: Oxfam
- Brown, O.** (2001c) 'Transnational Companies in the Global Economy', Oxford: Oxfam
- Brown, O.** (2001d) 'Trade and Environmental Change: a Discussion Paper for Oxfam International', Oxford: Oxfam
- CEDLA** (2001) 'Water Privatisation in Cochabamba (Bolivia): Impact on Consumers and Producers', Madrid: Intermón/Oxfam (original in Spanish)
- Charveriat, C.** (2001) 'Primary Commodities: Trading into Decline', Oxford: Oxfam
- Chery, J.** (2001) 'The Impact of Rice Trade Liberalisation on the Rice-Growing Sector in Haiti', report for Oxfam GB
- Cordera, H.** (2001) 'Coffee and Livelihoods in the Dominican Republic', Oxford: Oxfam
- Crabtree, J.** (2001) 'Peru: Agricultural Trade Liberalisation in Peru', Oxford: Oxfam
- Das, A. K.** (2001) 'Indian Commodities and International Trade', Delhi: Oxfam
- Dhanarajan, S.** (2001) 'The General Agreement on Trade in Services', Oxford: Oxfam
- Drahos, P.** (2001) 'BITs and BIPs: Bilateralism in Intellectual Property', Oxford: Oxfam
- Eagleton, D.** (2001) 'The International Rice Market: A Background Study', Oxford: Oxfam
- Fanjul, G.** (2001), 'Northern Agricultural Policies: The Long and Winding Road to Coherence', Madrid: Intermón/Oxfam
- Feeney, P.** (2001), 'Regional Trade and Investment Agreements', Oxford: Oxfam
- Galián, C. and C. Ancona** (2001), 'EU and Morocco: Winners and Losers In International Trade', Madrid: Intermón/Oxfam (original in Spanish)
- González-Manchón, B.** (2001) 'OECD Agricultural Policies: Australia, Canada, New Zealand', Madrid: Intermón/Oxfam
- Goodison, P.** (2001) 'The Future of the Common Agricultural Policy: Implications for Developing Countries', Oxford: Oxfam
- Gough, E.** (2001) 'Deprivation in UK Hill Farms – Case Studies for Oxfam International's Trade Report', Oxford: Oxfam
- Gresser, C.** 'Background Note on Garment Workers in Cambodia', produced in collaboration with Margherita Maffii and Rosanna Barbero, Phnom Penh/Hong Kong: Womyn's Agenda for Change/Oxfam Hong Kong
- Habtu, Y.** (2001) 'The Impact of Food Aid on Livelihood Systems: the Case of Ethiopia', The Hague: Novib
- Hazeleger, B.** (2001) 'EU Sugar Policy: Assessment of Current Impact and Future Reform', The Hague: Novib
- Hellin, J. and S. Higman** (2001) 'The Impact of the Power of the Multinational Companies on the Banana Sector in Ecuador', Oxford: Oxfam
- Hellin, J. and S. Higman** (2001) 'Quinoa and Food Security in Ecuador, Peru and Bolivia', Oxford: Oxfam
- INESA** (2001) 'Le Café en Haïti: Situation Actuelle et Plaidoyer Pour une Amélioration de la Situation Socio-economique des Producteurs', Oxford: Oxfam
- Institute for European Environmental Policy** (2001a) 'Current Operation and Impact of the CAP in the Context of EU Agriculture and its Significance for International Trade', paper commissioned by Oxfam and other members of the UK Food Group
- Institute for European Environmental Policy** (2001b) 'The Potential Impacts of CAP Reform', paper commissioned by Oxfam and other members of the UK Food Group
- Kidder, T.** (2001) 'Gender and Trade Background Paper: Harnessing Trade for Gender Equity', Oxford: Oxfam
- Mayne, R.** (2002) 'Intellectual Property and Development', Oxford: Oxfam
- Oxfam** (2001a) 'The Tea Market: A Background Study', Oxford: Oxfam
- Oxfam** (2001b) 'The Coffee Market: A Background Study', Oxford: Oxfam
- Oxfam** (2001c) 'The Cocoa Market: A Background Study', Oxford: Oxfam
- Oxfam** (2001) 'The Impact of Rice Trade Liberalisation on Food Security in Indonesia', research by Dini Widiastuti, Widyono Sutjipto, and Bayu Wicaksono, Bangkok: Oxfam
- Oxfam** (2001) 'The Impact of Fish Importation and Smuggling on the Fishing Industry: a Case Study of Co-operative Fish Traders in the Philippines', research by Cesar Allan Vera and Malou Vera, Bangkok: Oxfam
- Oxfam** (2001), 'Rice for the Poor and Trade Liberalisation in Vietnam', Hanoi: Oxfam GB and Oxfam Hong Kong
- Oxfam Canadá** (2001), 'Guyana's Rice Farmers and the Myth of the Free Market', research by Michelle Beveridge, Nathalie Rowe, and Megan Bradley, compiled and edited by Mark Fried, Ottawa: Oxfam Canada
- Oxfam Community Aid Abroad** (2001) 'Controlling the Conduct of TNCs', Melbourne: OCAA
- Oxfam Community Aid Abroad** (2001) 'Investment in Extractive Industries', Melbourne: OCAA
- Pérez-Grovas, V., E. Cervantes and J. Burstein** (2001) 'Case Study of the Coffee Sector in Mexico', Oxford: Oxfam
- Pinat, J. and F. Pérez** (2001) 'An Overview of Regional Trade Agreements in East Asia with Reference to Growth and Poverty', Oxford: Oxfam
- Pitts, J.** (2001) 'Export Processing Zones in Central America', Oxford: Oxfam
- Ponce, J.M. and M. Posas** (2001) 'Trade Liberalisation, Rural Poverty and Alternatives for Small Producers', Madrid: Intermón (original in Spanish)
- Raj, A. and S. Deva** (2001) 'Indian Handlooms: An Uncertain Future', Delhi: Oxfam
- Romero, J.J. et al.** (2001) 'EU's Common Agricultural Policy: Critical Assessment of Internal and External Impacts', Madrid: Intermón/Oxfam and Córdoba: ETEA (original in Spanish)
- Ruysenaars, J.** (2001) 'Unfair Fisheries Policies and Practices', The Hague: Novib
- Thanh, H.** (2001) 'Bicycles and Motorbikes for the Poor and Trade Liberalisation in Vietnam', Hanoi: Oxfam GB and Oxfam Hong Kong

# Direcciones

Oxfam Internacional es una confederación de 12 agencias de desarrollo que trabaja en 120 países de todo el mundo en desarrollo: Oxfam América, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Gran Bretaña, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Novib Oxfam Holanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Quebec y Oxfam Alemania. Para más información, póngase en contacto telefónico o por escrito con cualquiera de las agencias siguientes:

## Oxfam América

26 West St.  
Boston, MA 02111-1206  
Tel: 1.617.482.1211  
E-mail: [info@oxfamamerica.org](mailto:info@oxfamamerica.org)  
[www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)

## Oxfam Canadá

Suite 300-294 Albert St.  
Ottawa, Ontario, Canadá K1P 6E6  
Tel: 1.613.237.5236  
E-mail: [enquire@oxfam.ca](mailto:enquire@oxfam.ca)  
[www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca)

## Oxfam Quebec

2330 rue Notre-Dame Quest  
Bureau 200, Montreal, Quebec  
Canada H3J 2Y2  
Tel: 1.514.937.1614  
E-mail: [info@oxfam.qc.ca](mailto:info@oxfam.qc.ca)  
[www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca)

## Oxfam Irlanda

Dublin Office:  
9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland  
Tel: 353.1.672.7662  
E-mail: [oxireland@oxfam.ie](mailto:oxireland@oxfam.ie)

Belfast Office:  
52-54 Dublin Road, Belfast BT2 7HN  
Tel: 44.28.9023.0220  
E-mail: [oxfam@oxfamni.org.uk](mailto:oxfam@oxfamni.org.uk)  
[www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org)

## Oxfam GB

274 Banbury Road, Oxford  
England OX2 7DZ  
Tel: 44.1865.311311  
E-mail: [oxfam@oxfam.org.uk](mailto:oxfam@oxfam.org.uk)  
[www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)

## Oxfam Bélgica

Oxfam-Solidaridad  
60 Rue des Quatre Vents  
1080 Bruxelles, Belgium  
Tel: 32.2.501.6700  
E-mail: [oxfamsol@oxfamsol.be](mailto:oxfamsol@oxfamsol.be)  
[www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be)

## Novib Oxfam Holanda

Mauritskade 9  
2514 HD The Hague, The Netherlands  
Postal address: P.O Box 30919, 2500 GX The Hague, The Netherlands  
Tel: 31.70.342.1621  
E-mail: [info@novib.nl](mailto:info@novib.nl)  
[www.novib.nl](http://www.novib.nl)

## Intermón Oxfam

Roger de Lluria 15  
08010, Barcelona, Spain  
Tel: 34.93.482.0700  
E-mail: [intermon@intermon.org](mailto:intermon@intermon.org)  
[www.IntermonOxfam.org](http://www.IntermonOxfam.org)

## Oxfam Alemania

Greifswalder Str. 33a  
10405 Berlin, Germany  
Tel: 49.30.428.50621  
E-mail: [info@oxfam.de](mailto:info@oxfam.de)  
[www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)

## Oxfam Hong Kong

17/F, China United Centre  
28 Marble Road, North Point  
Hong Kong  
Tel: 852.2520.2525  
E-Mail: [info@oxfam.org.hk](mailto:info@oxfam.org.hk)  
[www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk)

## Oxfam Community Aid Abroad

National & Victorian Offices  
156 George St. (Corner Webb Street)  
Fitzroy, Victoria, Australia 3065  
Tel: 61.3.9289.9444  
E-mail: [enquire@caa.org.au](mailto:enquire@caa.org.au)  
[www.caa.org.au](http://www.caa.org.au)

## Oxfam Nueva Zelanda

Level 1, 62 Aitken Terrace  
Kingsland, Auckland  
New Zealand  
Postal address: P.O. Box 68 357, Auckland 1032, New Zealand  
Tel: 64.9.358.180  
E-mail: [oxfam@oxfam.org.nz](mailto:oxfam@oxfam.org.nz)  
[www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz)

## Oxfam International Advocacy Office

1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036  
Tel: 1.202.496.1170  
E-mail: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)  
[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

## Oxfam International Office en Bruselas

60 rue des Quatre Vents,  
1080, Bruxelles, Belgium  
Tel: 32.501.6761  
E-mail:  
[david.earnshaw@oxfaminternational.org](mailto:david.earnshaw@oxfaminternational.org)

## Oxfam International Office en Ginebra

15 rue des Savoises  
1205 Genève  
Tel: 41.22.321.2371  
E-mail:  
[celine.charveriat@oxfaminternational.org](mailto:celine.charveriat@oxfaminternational.org)

## Oxfam International Office en Nueva York

Tel: 1.646.246.5448  
E-mail:  
[nicola.reindorp@oxfaminternational.org](mailto:nicola.reindorp@oxfaminternational.org)

Esta edición en castellano ha sido realizada por

### INTERMÓN OXFAM

Roger de Llúria, 15  
08010 Barcelona  
Tel: 34 93 482 07 00  
[www.IntermonOxfam.org](http://www.IntermonOxfam.org)

# CAMBIAR LAS REGLAS

comercio, globalización y lucha contra la pobreza

[www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com)

Oxfam no sólo está decidida a defender con argumentos la necesidad de cambio, como hacemos en este informe, sino también a trabajar para que ese cambio se haga realidad. Por eso hemos puesto en marcha la campaña de Oxfam sobre comercio, con el nombre de Comercio Con Justicia. Sabemos que el verdadero cambio sólo llegará cuando lo demande un elevado número de personas, tanto en los países ricos como en los pobres. Queremos trabajar junto con las muchas organizaciones e individuos de todo el mundo que ya están haciendo campañas para asegurar que el comercio suponga una verdadera diferencia en la lucha contra la pobreza global. Juntos, queremos construir el tipo de movimiento que logró acabar con el *apartheid*, que prohibió el uso de minas antipersonales y que está logrando progresos reales en la reducción de la deuda del Tercer Mundo. La ambición es mucha y la tarea no es fácil, pero estamos convencidos de que el éxito de esta campaña puede transformar la vida de las comunidades pobres de un modo nunca visto hasta ahora.

V75215



**COMERCIO  
CON  
JUSTICIA**

