

4

COMERCIO INTERNACIONAL

“La división internacional del trabajo consiste en que unos países se especializan en ganar y otros en perder”.

Eduardo Galeano ¹

La hipocresía y los dobles estándares no son cimientos sólidos para crear un sistema multilateral basado en normas y orientado al desarrollo humano

“Mientras los leones no tengan sus propios historiadores”, dice un proverbio africano, “las historias de cacería siempre glorificarán al cazador”. Lo mismo se aplica a las historias que se narran acerca del comercio internacional. Para los entusiastas defensores de la globalización, la acelerada expansión del comercio mundial en el transcurso de los últimos dos decenios ha sido una bendición absoluta, en especial para los pobres del mundo. Sin embargo, la realidad es más prosaica. El mayor intercambio comercial ofrece oportunidades enormes para el desarrollo humano y, bajo las condiciones adecuadas, tiene la capacidad de reducir la pobreza, disminuir la desigualdad y vencer la injusticia económica. Sin embargo, para muchos de los países pobres del mundo y para millones de pobres, estas condiciones aún deben hacerse realidad.

Si la comunidad internacional pretende alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos más generales de naturaleza similar, es necesario que aumente la cooperación multilateral en el ámbito del intercambio comercial. Las normas internacionales de comercio y las políticas comerciales de los países deben armonizarse con el compromiso de reducir la pobreza. Como punto de partida, es necesario reconocer que la apertura al comercio y el crecimiento económico no constituyen fines en sí mismos, sino medios para ampliar las capacidades humanas. Los indicadores de una mayor apertura —como el aumento de las exportaciones y las relaciones comercio/PIB— son importantes, pero en ningún caso son sustitutos del desarrollo humano.

El comercio es un factor fundamental de la interdependencia que vincula a los países. Esta interdependencia ha contribuido a algunos avances notables de desarrollo humano que han permitido a millones de personas salir de la pobreza y participar en la prosperidad generada por la globalización. Sin embargo, muchos millones más han quedado a la zaga. Los costos y beneficios del comercio no se han distribuido de manera uniforme entre y al interior de los países, de modo que se ha perpetuado un pa-

trón de globalización sustentado en la prosperidad de unos pocos en medio de la pobreza masiva y la profundización de las desigualdades.

Al centro del problema están las reglas de juego: los gobiernos desarrollados rara vez dejan de enfatizar las virtudes de los mercados abiertos, la igualdad de condiciones y el libre comercio, en especial en las recetas que dan a los países en desarrollo. Sin embargo, esos mismos gobiernos, mantienen un formidable conjunto de barreras proteccionistas en contra de los países en desarrollo. Además, gastan miles de millones de dólares en subsidios agrícolas. Tales políticas sesgan los beneficios de la globalización a favor de los países ricos, a la vez que niegan a millones de habitantes de los países en desarrollo la oportunidad de compartir los beneficios del comercio. La hipocresía y los dobles estándares no son cimientos sólidos para crear un sistema multilateral basado en normas y orientado al desarrollo humano.

La Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) constituye una oportunidad para cambiar las reglas del juego, oportunidad que hasta este momento ha sido desperdiciada. Puesta en marcha en 2001, Doha fue catalogada como una

‘ronda para el desarrollo’. Los países ricos prometieron poner en marcha medidas prácticas para lograr una distribución más justa de los beneficios de la globalización. Sin embargo, en estos últimos cuatro años, no se ha avanzado en ninguna cuestión de fondo. Los obstáculos que impiden el comercio internacional permanecen intactos, los subsidios agrícolas aumentaron y los países ricos se dedican activamente a conseguir la aplicación de normas para las inversiones, los servicios y la propiedad intelectual que amenazan con profundizar aún más las desigualdades en el mundo. Entre tanto, asuntos de importancia crucial para muchos de los países en desarrollo más pobres, particularmente la prolongada disminución del precio de los productos básicos, apenas figuran en la agenda del comercio internacional.

Cumplir con la promesa de una ‘ronda para el desarrollo’ no permitirá abordar todos los problemas del desarrollo humano que han surgido del comercio internacional y ni siquiera las mejores normas serán capaces de vencer las desventajas sistémicas vinculadas con el bajo ingreso, la pobreza y las desigualdades en educación y salud. Tales normas tampoco abordarán aquellas desigualdades estructurales al interior de los países que impiden que los pobres capturen una parte justa de la prosperidad generada por el comercio. Pero la incapacidad de alinear las normas de comercio con un compromiso

con el desarrollo humano tendrá consecuencias graves. En lo más inmediato, minará las perspectivas de un progreso acelerado hacia los ODM. El fracaso de la Ronda de Doha dañaría la credibilidad y la legitimidad del propio sistema de comercio basado en normas, con graves consecuencias para el futuro del multilateralismo. En momentos en que la seguridad y la prosperidad compartidas dependen cada vez más del multilateralismo basado en normas, el costo de este fracaso trascenderá ampliamente el sistema de comercio.

La primera sección de este capítulo presenta una visión panorámica de lo ocurrido en el sistema internacional de comercio bajo la globalización. Además, pone en duda el argumento de que la integración económica a través del comercio lleva a la convergencia e identifica algunas de las condiciones en las cuales el comercio podría ayudar —o impedir— el desarrollo humano. La segunda sección examina los sesgos del actual sistema comercial que beneficia a los países ricos. En la tercera sección, se abordan temas que van más allá de las normas multilaterales que excluyen a los países pobres del comercio mundial, entre otros, la prolongada crisis en los mercados de productos básicos y la creciente importancia de los supermercados como guardianes de los mercados occidentales. La última sección expone un programa para convertir la actual ronda de negociaciones en una verdadera ronda para impulsar el desarrollo.

Un mundo interdependiente

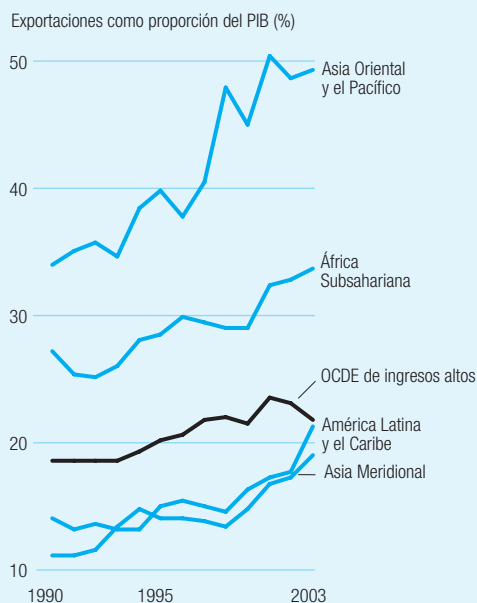
La profunda integración del mundo a través del comercio no es un hecho del todo nuevo. A fines del siglo XIX, el flujo transfronterizo de bienes, capital e información creó una poderosa dinámica de integración global. Mucho más que hoy, la gente, al igual que los bienes y la inversión, cruzaba fronteras: durante los cuatro decenios previos a la Primera Guerra Mundial, 36 millones de personas abandonaron Europa, lo que permitió aliviar la pobreza y reducir las desigualdades mundiales de ingreso que existían en ese entonces². El mundo globalizado de principios del Siglo XX quedó destrozado por

la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión y la integración mundial, impulsada por el comercio y las finanzas internacionales, recién se reinició en forma seria hace unos 25 años. Desde entonces, los patrones del comercio han cambiado. No obstante, en medio del cambio persiste cierta continuidad.

El comercio y los niveles de vida en el mundo

El comercio internacional ha sido uno de los motores más poderosos de la globalización. Las exportacio-

Figura 4.1 Las exportaciones aumentan como proporción del ingreso



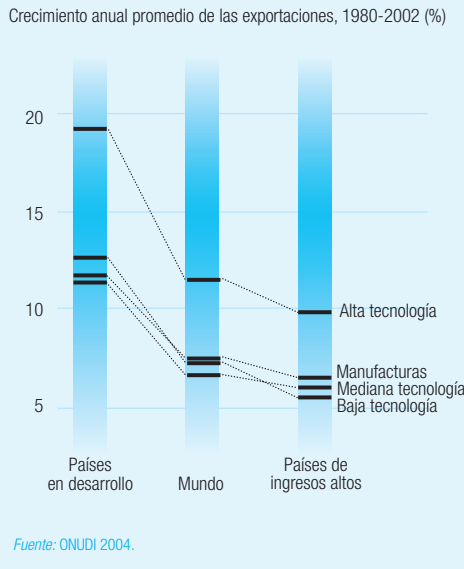
Fuente: Banco Mundial 2005f.

nes mundiales casi se duplicaron en el último decenio hasta llegar a US\$9.000 millones en 2003³. La producción mundial ha crecido a un ritmo menor, de modo que las exportaciones como proporción del PIB mundial y el ingreso de la mayor parte de los países y regiones se han ido incrementando (Figura 4.1). Las exportaciones ahora representan más de una cuarta parte del ingreso mundial y más de la tercera parte del ingreso en África Subsahariana.

La interdependencia es la consecuencia natural del aumento de las exportaciones. Los niveles de vida, tanto en los países pobres como en los ricos, cada vez dependen más del intercambio comercial. Más allá de las complejidades de la ciencia económica, la globalización genera resultados muy directos: la prosperidad de cualquier país que participa en el sistema internacional de comercio depende cada vez más de la prosperidad de los demás países. Es verdad que la interdependencia es asimétrica: los países en desarrollo siguen siendo más dependientes de los países industriales como mercados para sus exportaciones que *vice versa*, pero en el mundo globalizado de principios del siglo XXI, los destinos de todos los países están inextricablemente unidos unos con otros.

La profundización de la interdependencia ha ido de la mano con un cambio en la estructura del comercio mundial. Las exportaciones de productos

Figura 4.2 Crecimiento de las exportaciones mundiales de manufacturas



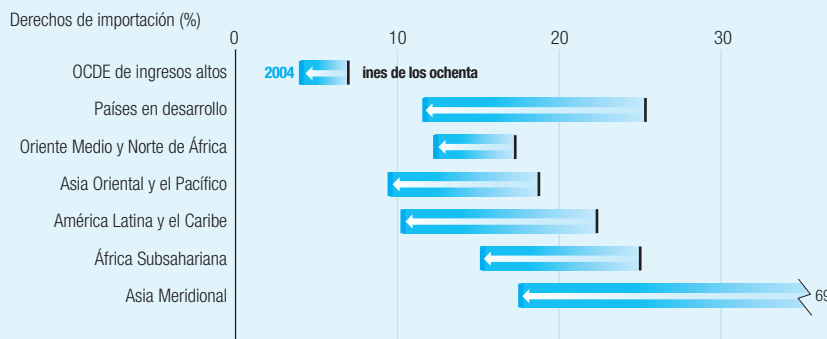
Fuente: ONUDI 2004.

manufacturados, encabezadas por el comercio de productos de alto nivel tecnológico (como equipos electrónicos y de computación) y de nivel tecnológico medio (como repuestos de automóviles; Figura 4.2). El intercambio de servicios comerciales también ha ido en incremento y, en la actualidad, representa la cuarta parte del comercio mundial. Al mismo tiempo, la proporción de los productos agrícolas ha disminuido de manera sostenida en el valor del comercio internacional y se ha reducido de 15% a 10% desde 1980⁴. Los patrones del comercio también han cambiado y uno de los acontecimientos que más se destaca en este campo es el acelerado aumento del comercio entre países en desarrollo⁵. Ahora más del 40% de las exportaciones de los países en desarrollo está destinada a otros países en desarrollo.

Los países en desarrollo aumentaron su participación en los mercados mundiales y en 2003 representaban, de manera colectiva, cerca del 25% de las exportaciones mundiales de productos manufacturados, el doble que en 1980. En términos de valor, estos productos representan el 80% de las exportaciones de los países en desarrollo. El crecimiento de sus exportaciones ha dejado muy atrás el crecimiento de los países industrializados en todas las áreas tecnológicas, pero de manera más impresionante en el campo de la alta tecnología. Sólo en la agricultura, un sector en que los países en desarrollo tienen una ventaja manifiesta, los países industriales han evitado perder su participación en el mercado,

Los niveles de vida, tanto en los países pobres como en los ricos, cada vez dependen más del intercambio comercial

Figura 4.3 Los aranceles disminuyen



Fuente: Banco Mundial 2005a.

una clara demostración del poder del proteccionismo y de los subsidios agrícolas.

Los cambios en las normas y las nuevas tecnologías se conjugaron para crear condiciones propicias para un mayor intercambio comercial. Los obstáculos que limitan el acceso a las importaciones y a la inversión extranjera han disminuido en todo el mundo, aunque particularmente en los países en desarrollo. Se redujeron y simplificaron los aranceles, se dismantelaron las barreras no arancelarias y el arancel promedio de los países en desarrollo disminuyó de 25% a fines de los años ochenta a 11% en la actualidad. La mayor parte de la liberalización fue unilateral (Figura 4.3)⁶. Al mismo tiempo, los menores costos de transporte, las comunicaciones más baratas y las nuevas tecnologías de la información abrieron nuevas fronteras.

Una de las características determinantes de la globalización contemporánea ha sido la creación de sistemas de producción de alcance mundial. Cuando el primer 'Modelo T' salió de la línea de ensamblaje de Ford en Detroit en 1908, era un vehículo genuinamente nacional armado bajo un mismo techo. Cien años después, los Estados Unidos de América suelen participar en no más de aproximadamente una tercera parte del valor agregado de los automóviles fabricados en el país. Al igual que en otras áreas de fabricación, la producción de bienes que antes se realizaba en un único lugar ahora se descompone en partes distintas cuyos componentes y productos se ensamblan en redes diseminadas por muchos países⁷.

Consideremos el Xbox de Microsoft, una consola de juegos de alta tecnología que contiene tecnología de vanguardia. Su fabricación es contratada a una empresa taiwanesa. Los procesadores Intel pro-

vienen de alguno de los once lugares de producción, como China, Costa Rica, Malasia y Filipinas. Una fábrica estadounidense elabora los procesadores gráficos en una planta ubicada en la Provincia China de Taiwán. El controlador físico es ensamblado en China con componentes producidos en Irlanda y el DVD-ROM es fabricado en Indonesia. Por último, el montaje final hace poco fue trasladado de México a China⁸.

El Xbox es un microcosmo de lo que está sucediendo con la globalización. En electrónica computacional, centros regionales situados en Asia Oriental dominan las redes mundiales. Se calcula que dos terceras partes de los componentes de computadoras que se comercializan en los Estados Unidos han pasado por la ciudad china de Dongguan, y en ocasiones más de una vez⁹. Los 'automóviles nacionales' son un asunto del pasado. General Motors ensambla sus cajas de cambio en México, las tapas de los radiadores provienen de Chennai, la India, y la tapicería es entregada por proveedores de Indonesia que utilizan materiales importados de China.

La fragmentación de la producción se ha dado junto con cambios más amplios. Algunos servicios que antes sólo podían prestarse dentro de un país ahora se comercializan a nivel internacional y hoy las empresas occidentales no sólo subcontratan los servicios de programas de informática, sino también la gestión de datos, los servicios de información y las declaraciones de siniestros. Uno de los resultados ha sido el vertiginoso crecimiento de las tecnologías de la información de la India y de las industrias de contratación externa de negocios. También se subcontratan procesos de investigación, gestión de datos y suministro de servicios técnicos. *General Electric* ahora tiene en funcionamiento uno de los laboratorios de investigación aeroespacial más grandes del mundo en Bangalore, la India, siguiendo los pasos de empresas como *Intel* y *Texas Instruments* en la reubicación de sus instalaciones de investigación.

Los límites de la convergencia

El mayor intercambio comercial, según uno de los mitos imperantes respecto de la globalización, habría sido el catalizador de una nueva era de convergencia. Quienes respaldan esta hipótesis dicen que el aumento del comercio estaría disminuyendo la brecha entre países ricos y países pobres y que éstos

últimos estarían usufructuando del acceso a nuevas tecnologías y nuevos mercados. Como en el caso de la mayoría de los mitos, aquí se conjugan algunas pocas verdades con una fuerte dosis de exageración y, si bien algunos países están acortando la brecha, lo están haciendo a partir de una base muy baja. Sin embargo, los casos de integración fructífera son la excepción, no la regla, y el comercio internacional es al mismo tiempo un catalizador de desigualdad como de prosperidad mundial. Para la mayoría de los países, la historia de la globalización es una historia de divergencia y marginalización.

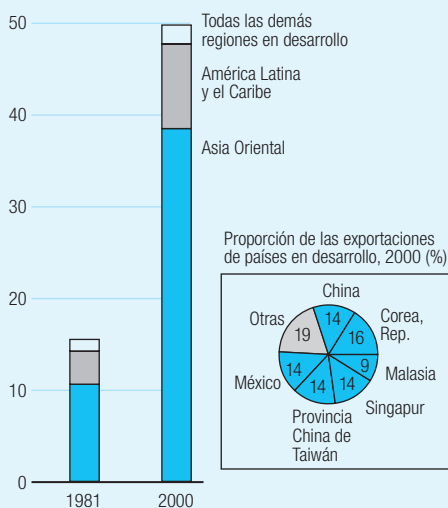
Para conseguir resultados satisfactorios en el comercio mundial, es cada vez más importante llegar con bienes manufacturados a los mercados de mayor valor agregado. Gran parte del aumento en la participación del mercado registrada por los bienes manufacturados procedentes del mundo en desarrollo se origina en una sola región: Asia Oriental, y en un pequeño grupo de países (Figura 4.4). Desde 1980, Asia Oriental ha incluso superado la duplicación de su participación en las exportaciones mundiales de bienes manufacturados y éstos hoy representan 18% del total. China, por su parte, ha logrado casi duplicar su participación en el comercio mundial más o menos cada cinco años. Hoy, provee la quinta parte de las exportaciones mundiales de prendas de vestir, la tercera parte de los teléfonos móviles y es el mayor exportador mundial de electrodomésticos, juguetes y componentes electrónicos para computadoras. México también ha ido incrementando su participación en el mercado mundial. Sin embargo, esta notoria presencia de un grupo de exportadores de países en desarrollo muy dinámicos puede arrojar una impresión errónea, ya que sólo siete de estos países concentran más del 70% de las exportaciones de productos con bajo uso de tecnologías y el 80% de las exportaciones con alto uso de tecnologías¹⁰.

Según lo sugieren estas cifras, la convergencia tiene sus límites. Gran parte del mundo en desarrollo tiene apenas un pequeño arraigo precario en los mercados de exportación de productos manufacturados. Salvo México, que explica más del 50% de este tipo de exportaciones en la región, la presencia de América Latina es bastante restringida en estos mercados y se está contrayendo a partir de una base ya de por sí reducida. En tanto, la participación de Asia Meridional en las exportaciones del mundo va en aumento impulsada por el crecimiento de las

Figura 4.4 El éxito de las exportaciones está altamente concentrado

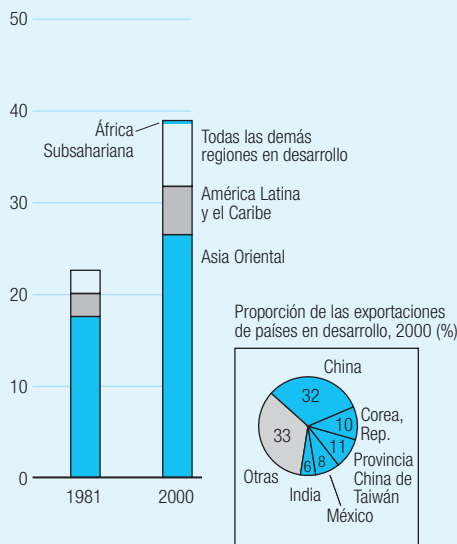
Exportaciones de alta y mediana tecnología

Proporción de las exportaciones mundiales, (%)



Exportaciones de baja tecnología

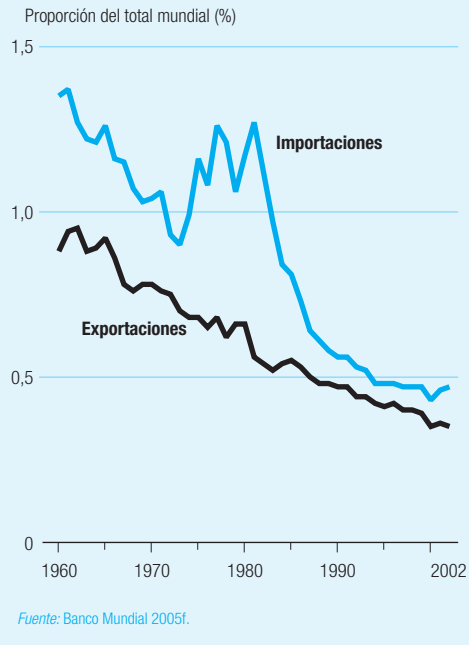
Proporción de las exportaciones mundiales, 2000 (%)



Fuente: Calculado a partir de datos sobre exportaciones de ONUDI 2004.

exportaciones de la India, aunque también a partir de una base muy baja. En todo este contexto, el incremento del comercio internacional no ha aportado nada a la disminución de la marginalización de África Subsahariana. Mientras que el comercio ha aumentado de 40% a 55% desde 1990 como porcentaje del PIB, la participación de la región en las exportaciones mundiales (sin contar Sudáfrica) se ha reducido a 0,3% (Figura 4.5). Hoy, la participación de África Subsahariana (con una población de 689 millones de habitantes) en las exportaciones mun-

Figura 4.5 La caída en la participación de África Subsahariana en el comercio mundial



diales es inferior a la mitad de la de Bélgica (país con 10 millones de habitantes).

El caso de África Subsahariana demuestra gráficamente que las pérdidas del comercio pueden pesar más que los beneficios asociados con la ayuda y el alivio de la deuda. Si África hubiera logrado mantener la misma participación en las exportaciones mundiales que tenía en 1980, hoy sus exportaciones sumarían unos US\$119.000 millones más (en dó-

lares constantes de 2000), cifra equivalente a unas cinco veces los flujos de ayuda y los superávit presupuestarios generados por el alivio del servicio de la deuda otorgado por los países de ingresos altos en 2002.

Estos límites de la convergencia a través de la integración global resultan asombrosos. Después de más de dos decenios de acelerado crecimiento del comercio internacional, el ingreso de los países ricos (que representan el 15% de la población mundial) todavía equivale a tres cuartas partes de las exportaciones mundiales, una disminución sólo leve respecto de los años ochenta (Figura 4.6). Los datos sobre la convergencia parecen aun menos notables cuando se tienen en cuenta las actuales participaciones en el mercado. La India posiblemente sea una de las economías exportadoras de mayor crecimiento del mundo, con exportaciones que aumentan a más de 10% al año desde 1990. Sin embargo, sus exportaciones todavía corresponden apenas al 0,7% del total mundial.

La participación en los mercados de exportación del mundo arroja una imagen sólo parcial del grado de divergencia que afecta al comercio mundial. La capacidad de los países de convertir los frutos de las exportaciones en mayor ingreso y, por ende, en mejores niveles de vida y mayor reducción de la pobreza, no depende tan sólo del volumen de la producción y las exportaciones, sino del valor agregado, una medida de la riqueza creada. Y es el valor agregado gracias a la producción industrial el que más influye en la distribución del ingreso mundial y de los beneficios del comercio. La mala noticia, desde la perspectiva de la distribución mundial, es que, después de 25 años de integración global, el equilibrio de poder en la industria apenas ha cambiado.

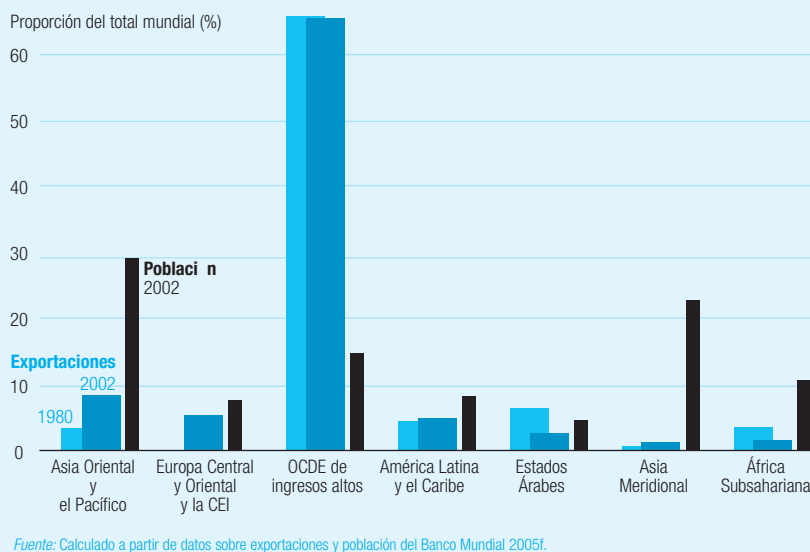
Durante 1980-2000, el valor agregado industrial en los países en desarrollo aumentó a más de un 5% anual, casi el doble que en los países industriales¹¹. Sin embargo, todo este aumento estuvo concentrado casi exclusivamente en Asia Oriental y hoy los países ricos todavía representan más del 70% del valor agregado de la industria manufacturera del mundo.

Las diferencias entre Asia Oriental y América Latina demuestran que no es lo mismo aumentar las exportaciones que lograr resultados satisfactorios en la exportación. En comparación con Asia Oriental, en materia de valor agregado industrial,

4

Comercio internacional: liberar el potencial del desarrollo humano

Figura 4.6 Exportaciones mundiales: los países ricos a n dominan



América Latina ha perdido participación de mercado (Figura 4.7). Incluso México, el exportador más dinámico de la región, también ha perdido participación respecto de Asia Oriental y, de manera más notoria, respecto de China¹². La explicación es sencilla: México agrega poco valor a los productos altamente tecnológicos que exporta que ya tienen un alto valor agregado. El crecimiento de sus exportaciones se ha basado en el simple ensamblaje (en plantas maquiladoras) y reexportación de productos importados, sin aportar gran mejoramiento tecnológico¹³. Si bien en un nivel tecnológico menor, el modelo mexicano de fuerte crecimiento de las exportaciones con poco valor agregado es típico de un grupo bastante grande de países: los países exportadores de prendas de vestir, como Bangladesh, Honduras y Nicaragua, caben en esta categoría.

La integración mundial a través del comercio ha estado marcada tanto por elementos de continuidad como de cambio. Sin bien la agricultura está disminuyendo como porcentaje del comercio mundial, muchos países pobres siguen dependiendo fuertemente de las exportaciones agrícolas. De hecho, al menos 25% de los ingresos de más de 50 países en desarrollo dependen de este rubro. Estos países van en la senda descendente, ya que exportan productos que representan una parte cada vez menor del comercio y del ingreso mundial, con las consiguientes repercusiones para su situación en la distribución mundial. América Latina (29%, sin contar México) y África Subsahariana (16%) son las regiones que exportan más productos agrícolas.

Muchos de estos países, en especial de África Subsahariana, dependen de una cantidad muy reducida de productos básicos que a nivel mundial han enfrentado fuertes y sostenidas bajas de precio. Entre 1997 y 2001, el índice combinado de precios de todos los productos básicos disminuyó 53% en términos reales¹⁴, lo que implica que los exportadores africanos tendrían que duplicar el volumen de los productos exportados para mantener constantes los ingresos (ver más adelante en este capítulo). Sin embargo, no sólo los exportadores de productos básicos han debido enfrentar términos de intercambio en franco descenso, ya que el poder adquisitivo de las exportaciones industriales provenientes de los países en desarrollo se ha reducido alrededor de 10% desde mediados de los años noventa. Dentro de estas últimas, las de gran intensidad de mano de

obra enfrentan la caída más pronunciada¹⁵.

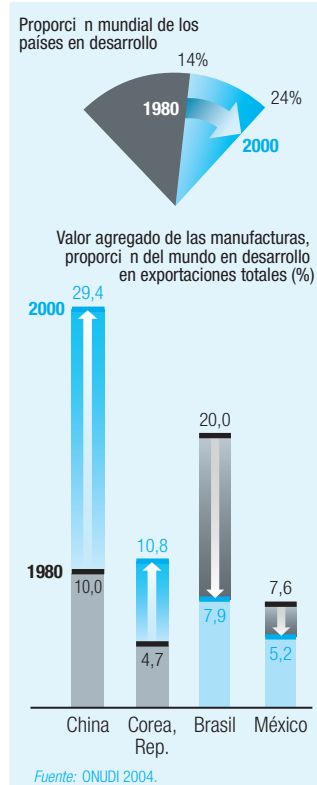
¿Por qué estas tendencias hacia la convergencia y la divergencia habrían de incidir en el desarrollo humano? Una de las razones es que el comercio internacional influye cada vez más en la distribución del ingreso mundial. En la medida en que aumenta la participación del comercio en el PIB mundial, la participación de los países en el comercio afectará con fuerza su situación en la distribución global del ingreso. Otra razón que justifica la importancia que revisten las tendencias en la distribución es que tanto el éxito como el fracaso son acumulativos. Las exportaciones no son sólo o principalmente importantes como fuente de ingreso, sino también como medio de financiación de las importaciones de las nuevas tecnologías necesarias para generar crecimiento, productividad y empleo para mejorar los niveles de vida y mantener la competitividad en los mercados mundiales. La marginalización del comercio puede traducirse en marginalización tecnológica, la que a su vez incide en la pobreza y la distribución del ingreso mundial. Evitar esta marginalización implica ingresar a mercados más dinámicos y de mayor valor agregado, aspectos que a su vez exigen la creación de sistemas manufactureros diversificados capaces de adaptar nuevas tecnologías y agregar valor en el ámbito local¹⁶.

El comercio y el desarrollo humano

La idea de que la participación en el comercio mejora el bienestar humano es tan antigua como las ciencias económicas modernas. Desde distintas perspectivas, Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill y Karl Marx sostuvieron por igual que la especialización a través del comercio permitiría aumentar la productividad, el crecimiento económico y los niveles de vida. Muchas de sus nuevas percepciones siguen siendo válidas. Sin embargo, los caminos entre el comercio y el desarrollo humano son complejos y no existe un plan maestro sencillo que garantice la plena integración a los mercados mundiales.

Las políticas comerciales representan una de las últimas fronteras del antiguo modo de pensar acerca del desarrollo. En otras áreas, la mayoría de los responsables de formular políticas, en principio, aceptan que el crecimiento económico y el consumo no son fines en sí mismos, sino un medio para avan-

Figura 4.7 Valor agregado de las manufacturas: cambio en las proporciones del mundo en desarrollo



zar en el desarrollo humano. En el comercio se invierte la lógica del desarrollo y el éxito se suele medir en términos del crecimiento de las exportaciones, los cambios de las relaciones comercio/PIB y la velocidad en que caen los obstáculos que limitan las importaciones. Según lo formulara Dani Rodrik, “El comercio se ha transformado en el lente a través del cual se percibe el desarrollo, y no al revés”¹⁷.

La idea de la apertura al comercio como inherentemente beneficiosa para el crecimiento y el desarrollo humano goza de respaldo casi universal y, aplicada a aspectos normativos, se ha traducido en un énfasis en los méritos de una acelerada liberalización del comercio como paso esencial para la integración plena a los mercados mundiales. Cuando países como Camboya y Viet Nam se integran a la OMC, como requisito para su incorporación se les exige que reduzcan fuertemente los aranceles de los productos agrícolas y manufactureros, como si este camino fuera una demostración de sus méritos en materia de políticas comerciales.

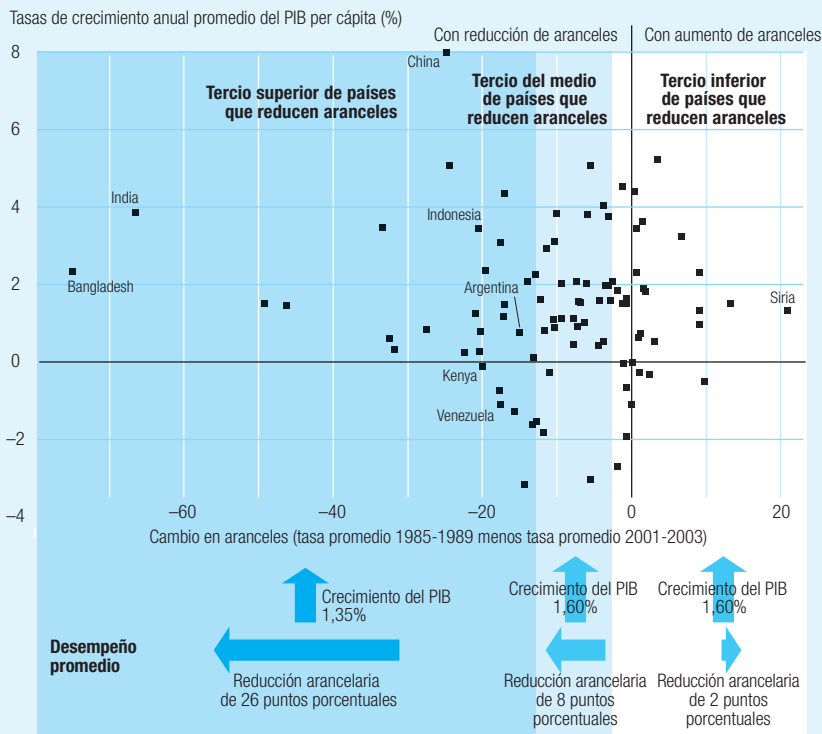
Este tipo de planteamiento no tiene fundamentos ya que los datos que respaldan el ar-

gumento de las bondades automáticas de la liberalización de las importaciones son poco fehacientes y casi tan poco sólidos como la declaración opuesta que sostiene que el proteccionismo es favorable para el crecimiento (Figura 4.8 y Recuadro 4.1). Si bien una liberalización gradual y bien sincronizada de las importaciones puede generar grandes beneficios en materia de productividad, una lograda liberalización del comercio y profundización de la integración con frecuencia es el resultado de un alto crecimiento sostenido donde los países reducen los aranceles en la medida en que aumentan su prosperidad. Esto se aplica por igual a las economías ricas durante su desarrollo industrial como a los países ‘integradores’ del mundo en desarrollo: China, la India, la República de Corea y la Provincia China de Taiwán comenzaron por disminuir progresivamente los aranceles después de haber realizado las reformas que permitieron el despegue económico.

Nada de lo anterior le resta valor a los evidentes beneficios de la participación en el comercio. En el ámbito de la unidad familiar, las exportaciones pueden traducirse en una importante fuente de ingresos y empleos para los pobres. En Bangladesh, el crecimiento de las exportaciones de prendas de vestir, a partir de 1990, ha permitido crear unos 1,8 millones de puestos de trabajo, más de 90% de los cuales están ocupados por mujeres¹⁸. Los mayores ingresos en este sector han disminuido la pobreza y han ayudado a mejorar los indicadores de salud y educación. Cuando Viet Nam liberalizó la comercialización del arroz, los productores nacionales pudieron acceder a los mercados mundiales, con los consiguientes importantes beneficios para sus niveles de vida e indicadores del desarrollo humano¹⁹. En ambos casos, los efectos de amplia base en el ingreso y el empleo generados por las exportaciones sirvieron para impulsar el desarrollo humano.

Más allá de los hogares, algunos de los beneficios más importantes del comercio surgen de las importaciones de bienes de capital de menor costo que aquellos disponibles en el ámbito nacional. Durante los años sesenta y setenta, las exportaciones de productos manufacturados con alta intensidad de mano de obra permitieron que la República de Corea y la Provincia China de Taiwán importaran y adaptaran las tecnologías necesarias para diversificar su industria manufacturera, aumentar la pro-

Figura 4.8 Reducir los aranceles no es la solución mágica para el crecimiento



Fuente: Samman 2005a.

Que la apertura es buena para el crecimiento y para el desarrollo humano es una idea profundamente arraigada. Con frecuencia, los gobiernos de los países desarrollados reciben presiones para liberalizar las importaciones, en algunos casos, a través de la imposición de condiciones para recibir ayuda o préstamos y, en casi todos, como requisito previo para ingresar a la OMC. ¿Las pruebas respaldan la teoría?

Un ejercicio frecuentemente citado en las investigaciones consiste en dividir a los países en desarrollo entre “globalizados” y “no globalizados” según el crecimiento de la relación comercio-PIB¹. Luego se pregunta qué grupo crece más rápido. La respuesta es los “globalizadores” por una relación de tres a uno, una diferencia abismante. Debido a que estos países también han reducido mucho más los aranceles, se concluye que la liberalización de las importaciones es buena para el crecimiento. El mismo ejercicio argumenta que el crecimiento es, en promedio, neutro en términos de distribución y que la participación de los pobres en el crecimiento es directamente proporcional a sus actuales niveles de ingreso. Así, se ha resuelto que la apertura es buena para el crecimiento y buena para los pobres.

Sin embargo, si realizamos el mismo ejercicio para conocer la relación entre la liberalización de las importaciones y el crecimiento, el panorama resultante es muy distinto. Las comparaciones entre países demuestran que el crecimiento económico se relaciona positivamente con el crecimiento de las exportaciones, aunque los efectos operan en ambas direcciones: el crecimiento de las exportaciones es tanto consecuencia como causa del mayor aumento del ingreso. La relación entre la liberalización de las importaciones y el crecimiento es menos evidente. A diferencia de la relación comercio/PIB, un indicador de resultados económicos, la liberalización de

las importaciones es un indicador de las políticas públicas. La Figura 4.8 en el texto principal resume los datos sobre la relación entre este indicador, medido por el cambio porcentual en los aranceles (sin ponderar), y el crecimiento de 92 países durante el período 1985-1989 y 2001-2003. La agrupación de países en tres series, según la profundidad de sus reducciones arancelarias, no revela ningún diferencial de crecimiento.

Lo que surge es una diversidad de resultados que destaca la importancia de la interacción entre políticas comerciales y otras variables. Las reducciones arancelarias aplicadas por Brasil y Perú son más drásticas que las de China y otros países de Asia Oriental, pero su desempeño en materia de crecimiento es bastante menos impresionante. La India ha combinado profundos recortes arancelarios con un desempeño mejorado en términos de crecimiento durante los años noventa. Sin embargo, la senda de mayor crecimiento antecede a la liberalización del comercio en un decenio y los aranceles siguen siendo relativamente altos. En otros casos, tales como Kenya y Nicaragua, la rápida apertura del mercado está asociada con estancamiento o deterioro económico.

Ninguno de estos resultados constituye un argumento a favor del proteccionismo. No hay pruebas de que el aumento de los aranceles sea bueno para el crecimiento. Sin embargo, la diversidad de resultados asociados con la liberalización de las importaciones sugiere que los vínculos con el crecimiento son más complejos que lo que suele sostenerse. En la práctica, la relación entre comercio y crecimiento está determinada por una compleja selección de factores internos y externos. La información comparativa entre países no constituye una base sólida para que se apliquen condiciones de préstamo o normas del comercio mundial con el fin de propiciar una rápida liberalización.

1. Dollar y Kraay 2001a, b.

Fuente: Samman 2005b; Dollar y Kraay 2001a,b

ductividad e ingresar a áreas del comercio mundial de mayor valor agregado²⁰. De manera similar, el aumento de las exportaciones —en conjunto con la inversión extranjera— generó los recursos que permitieron financiar la importación de tecnologías necesarias para que las empresas chinas pudieran competir en los mercados locales e internacionales.

Al igual que cualquier cambio tecnológico, reestructuración o reforma que afecte los mercados nacionales, una mayor apertura al comercio puede generar costos en materia de ajuste y desplaza-

miento. Por otra parte, la participación en el comercio puede producir tanto perdedores como ganadores. Desde la perspectiva del desarrollo humano, el desafío consiste en aprovechar las nuevas oportunidades que brinda el comercio y al mismo tiempo velar por que los beneficios lleguen a la mayor cantidad posible de personas y por que las poblaciones vulnerables queden a salvo de los costos. Los seis elementos que se analizan a continuación son algunos de los requisitos esenciales para cumplir este propósito:

Aplicar una política tecnológica e industrial activa

El éxito de la incursión en los mercados mundiales depende cada vez más de la creación de capacidades industriales. En una economía global basada en conocimientos, la mano de obra barata y las exportaciones de productos básicos o de simples bienes ensamblados no son suficientes para sustentar el aumento en los niveles de vida. El proceso de adaptación y mejoramiento de las nuevas tecnologías, un área en que el malfuncionamiento de los mercados es muy generalizado, determinará la forma en que las empresas treparán en la cadena de valor. Los mercados libres pueden no dar las señales correctas para la inversión en nuevas tecnologías cuando los costos del aprendizaje son elevados e impredecibles. Es más, las empresas de los países en desarrollo enfrentan desventajas estructurales, falta de información, débiles mercados de capital e instituciones de apoyo inadecuadas.

Los ejemplos más afortunados de integración a los mercados mundiales han incluido acciones del gobierno para superar las falencias de los mercados²¹. Los gobiernos de la República de Corea y la Provincia China de Taiwán, miembros de la primera generación de 'tigres' de Asia Oriental, crearon incentivos para la formación de capacidades tecnológicas en el ámbito local a través de la restricción de las importaciones, el fomento de la ingeniería local de tecnologías importadas y la reglamentación de la inversión extranjera. China siguió una senda que en términos generales fue bastante similar. En el sector automotriz y de productos electrónicos, las exigencias establecidas para los inversionistas extranjeros han incluido transferencia de nuevas tecnologías, capacitación y uso de insumos locales. También se ha recurrido a las adquisiciones públicas para crear incentivos. Para cumplir las condiciones de los contratos gubernamentales, los fabricantes extranjeros de programas de informática deben transferir tecnologías esenciales a China, invertir un porcentaje mínimo de sus ingresos en el país y cubrir el 50% de los costos del desarrollo de programas informáticos idóneos.

Administrar la apertura

Si la apertura, medida por la relación comercio/PIB, fuese un indicador de los avances en desarrollo humano, América Latina sería una historia abso-

luta de éxitos. La región ha sido líder mundial en la liberalización del comercio. Sin embargo, los resultados han sido decepcionantes. Después de 10 años de ingresos decrecientes durante los años ochenta, la economía creció sólo un poco más del 1% per cápita en la segunda mitad de los años noventa²² y, en el caso de México, la mayor apertura estuvo asociada con reducciones irrisorias en la pobreza y con altos niveles de desigualdad. Por otra parte, la rápida liberalización de las importaciones agrícolas afectó particularmente a los pobres de las zonas rurales, debido, en parte, a los altos niveles iniciales de desigualdad. El contraste con Viet Nam es notorio: a pesar de partir de niveles de ingreso medio muy inferiores, la apertura en este caso contribuyó a un acelerado desarrollo humano (Recuadro 4.2). Los logros de Viet Nam se explican, en parte, porque el éxito de sus exportaciones se construyó sobre la base de reformas internas que generaron crecimiento económico con equidad y, en parte, porque no aspiró a una mayor apertura a través de la rápida liberalización de las importaciones. Pero lo más importante es que Viet Nam gestó la integración a los mercados mundiales sobre la base de sólidos pilares en cuanto a desarrollo humano.

Estos casos tan contrapuestos subrayan la importancia de entender las políticas comerciales, en particular la liberalización de las importaciones, como componentes integrales de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y no como empresas autónomas. Sin embargo, la liberalización de las importaciones puede tener efectos positivos para el crecimiento económico y el desarrollo humano. Desde 1990, la India ha reducido sus aranceles promedio de más de 80% a 20%, lo que ha permitido el acceso de las empresas a las importaciones necesarias para respaldar un proceso de crecimiento cada vez más dinámico. Uno de los problemas en este país es que la liberalización de las importaciones no ha sido suficientemente radical en algunas áreas. Los aranceles que se aplican a los insumos para la industria manufacturera son mucho más altos que el promedio mundial, de modo que afecta la competitividad de los productos que dependen de insumos importados²³.

Abordar la desigualdad

La participación en el comercio puede profundizar las desigualdades en la medida que los pobres

Según indicadores económicos estándar, tanto Viet Nam como México forman parte de la primera división de ‘nuevos países globalizadores’. Sin embargo, ya no comparten la misma liga cuando se mide mediante indicadores de desarrollo humano. Gracias a una mayor participación en el comercio, Viet Nam ha registrado rápidos avances, pero en México, los ‘buenos resultados’ en materia de exportaciones han ido a la par con progresos limitados en desarrollo humano (ver el Cuadro).

Viet Nam. Desde la introducción de las reformas de mercado a fines de los años ochenta, Viet Nam ha mantenido tasas de crecimiento por sobre el 5% anual –entre las más altas del mundo. Un aspecto crucial es la participación en el comercio, gracias a lo cual los productores han podido acceder a nuevos mercados y tecnologías. Tanto las importaciones como las exportaciones han crecido más del 20% al año desde el inicio de los noventa, con una duplicación de la proporción de exportaciones respecto del PIB.

Los avances en desarrollo humano han ido a la par con el éxito en materia de exportaciones. Durante los noventa, los niveles de la pobreza de ingresos cayeron de 58% a 28%, la esperanza de vida aumentó en seis años y la mortalidad infantil se redujo a la mitad. La desigualdad aumentó, pero desde un nivel bastante bajo. El coeficiente de Gini aumentó de 35,7 al inicio de los años noventa hasta 37 a fines del mismo decenio, todavía uno de los más bajos del mundo. Hoy, el país se ubica 16 lugares más arriba en la clasificación del IDH respecto de su posición en cuanto a riquezas. Algunos de los factores que explican los resultados positivos registrados por Viet Nam son los siguientes:

- *Anteriores inversiones en desarrollo humano:* Antes de su despegue económico, Viet Nam tenía altos niveles de pobreza de ingresos, pero otros indicadores (matriculación escolar, alfabetismo y esperanza de vida), superaban con creces al promedio de los países con niveles de ingreso similares.
- *Crecimiento inclusivo y de amplia base:* El aumento de las exportaciones fue impulsado por millones de pequeños propietarios. Las reformas económicas comenzaron con la liberalización de los mercados agrícolas: se flexibilizaron las restricciones a las exportaciones de arroz, se levantaron las restricciones a las importaciones de fertilizantes y se ampliaron los derechos sobre la propiedad de la tierra. Gracias al aumento de los precios y la caída de los costos de los insumos, los ingresos de los pequeños propietarios aumentaron rápidamente, así como también los salarios agrícolas, el comercio interno y la demanda local.
- *Compromiso con la equidad:* Viet Nam recauda alrededor del 16% del PIB en ingresos fiscales, porcentaje bastante alto para

un país de ingreso bajo. Como resultado de ello, el gobierno pudo distribuir los beneficios del comercio más ampliamente a través de inversiones en infraestructura social y económica.

- *Liberalización gradual:* El aumento del crecimiento y la promoción de las exportaciones son fenómenos previos a la liberalización de las importaciones. Las restricciones cuantitativas se redujeron a partir de mediados de los años noventa, pero la media arancelaria se mantuvo en alrededor del 15%. Los mercados de capitales siguieron cerrados, con lo cual Viet Nam no se vio afectado por el impacto de la crisis financiera del Este Asiático.
- *Diversificación del mercado:* A fines del decenio de 1980, Viet Nam dependía casi exclusivamente de las exportaciones de petróleo a Japón y Singapur. Durante los noventa, se propició la diversificación de la base de exportaciones (los bienes manufacturados hoy dan cuenta de alrededor de una tercera parte del total) y los mercados de destino.

México. Durante el último decenio, la tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes manufacturados de México se mantuvo en torno al 26%. Actualmente, el país es responsable de alrededor de la mitad de todas las exportaciones de manufacturas desde América Latina. Más aún, el crecimiento de las exportaciones se ha concentrado en sectores tecnológicos con alto crecimiento y gran valor agregado, como automóviles y aparatos electrónicos.

En marcado contraste con este provechoso registro en cuanto a exportaciones, entre 1990 y 2003 el crecimiento económico per cápita registró un promedio de algo más del 1%. Los salarios reales están estancados, el desempleo aumentó respecto del nivel de comienzos de los noventa, la extrema pobreza disminuyó sólo levemente, mientras que la desigualdad aumentó. Los motivos del fracaso de México en desarrollo humano constituyen un reflejo de los factores que explican los buenos resultados de Viet Nam.

- *Nivel alto de desigualdad inicial:* México registra uno de los coeficientes de Gini más altos del mundo, el cual incluso ha aumentado levemente en el último decenio. El 10% más pobre de la población representa una cuarta parte de la proporción del ingreso nacional con el que se quedan sus contrapartes de Viet Nam. Además, la función que debe cumplir el gobierno en cuanto a desarrollar infraestructura social y económica coherente con el crecimiento logrado se ve restringida por la débil recaudación de ingresos fiscales. El ingreso promedio de México es cinco veces el ingreso de Viet Nam, pero su coeficiente entre ingresos impositivos-PIB es sólo de 13%, comparable al de Uganda.

(continúa)

- **Rápida liberalización:** Como consecuencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el proceso de liberalización de la economía mexicana fue uno de los más rápidos del mundo en desarrollo. Sin embargo, en algunos sectores, la liberalización de las importaciones ha empeorado las condiciones de pobreza. Por ejemplo, las importaciones de maíz subsidiado proveniente de los Estados Unidos han aumentado seis veces desde que se iniciara el proceso de liberalización en 1994, con lo cual contribuyeron a una caída del 70% en los precios reales de millones de productores mexicanos de maíz. El crecimiento de las exportaciones agrícolas de México se concentró en grandes fincas comerciales de riego, mientras que los pequeños campesinos han debido ajustarse al aumento de la competencia de productos importados.
- **Débil política industrial:** Los datos sobre las exportaciones que apuntan a un auge tecnológico son engañosos. Alrededor de la mitad de las exportaciones de México se originan en la zona de las maquiladoras, donde la producción consiste principalmente en el simple ensamblado y reexportación de componentes importados. La actividad exportadora se asocia a muy poco valor agregado y mínima transferencia tecnológica y habilidades. En efecto, debido a su dependencia de un sector exportador mal pagado y de baja calificación, México ha quedado altamente expuesto a la competencia de economías que gozan de salarios más bajos, por ejemplo China. El empleo ha caído en 180.000 puestos de trabajo sólo desde 2001.
- **Desequilibrios de poder en los mercados laborales:** Pese al aumento sostenido de la productividad, los salarios reales no han aumentado a causa del rápido crecimiento de las exportaciones, en parte debido a la concentración de la actividad exportadora en sectores con bajo valor agregado. Factores que contribuyen a empeorar la situación son los deficientes derechos de negociación colectiva y las presiones laborales, además de la desigualdad salarial vinculada con la feminización de la fuerza de trabajo: en promedio, los salarios de las mujeres son inferiores en 11% a aquellos de los hombres.

Integración mundial y desarrollo humano: algunos lo hacen mejor que otros

País	Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)			PIB per cápita (PPA en US\$ de 2002)			Tasa de pobreza extrema (%)				Proporción de ingresos del 20% más pobre de la población (%)		Coeficiente de Gini	
	1990	2003	Crecimiento anual promedio 1990-2003 (%)	1990	2003	Crecimiento anual promedio 1990-2003 (%)	Umbral de pobreza extrema nacional ^a (%)		Umbral de pobreza extrema internacional (%)		1990	2002	1990	2002
							1990	2002	1990	2002				
Viet Nam	36,0	59,7	20,2	1.282	2.490	5,9	30,0	15,0	60,0	37,0	..	7,5	35,7 ^b	37,0
México	18,6	28,4	11,4	7.973	9.168	1,4	22,5 ^c	20,3 ^d	15,8	9,9	..	3,1	50,3 ^c	54,6 ^d

.. No disponible.

a. No deben hacerse comparaciones entre países, porque los umbrales de pobreza nacional varían considerablemente.

b. Datos de 1993.

c. Datos de 1992.

d. Datos de 2000.

Fuente: Datos sobre exportaciones, Cuadro de indicadores 16; Datos sobre PIB per cápita, Cuadro de indicadores 14; datos sobre pobreza extrema nacional, México, Secretaría de Desarrollo Social 2005 y ONU Viet Nam 2002; datos sobre pobreza extrema internacional de México, Banco Mundial 2005d y de Viet Nam, ONU Viet Nam 2002; datos sobre el ingreso del 20% más pobre de la población y sobre el coeficiente de Gini, Cuadro de indicadores 15.

Fuente: Viet Nam 2004; FMI, 2003b; Audley y otros 2003; Oxfam International 2003b.

absorben los costos que implica ajustarse a la mayor competencia de las importaciones, mientras que las personas que disponen de activos y poder de mercado suficientes pueden aprovechar las oportunidades que brindan las exportaciones.

El rápido aumento de las exportaciones no es una panacea para solucionar la pobreza. El fuerte aumento de las exportaciones textiles y de prendas de vestir desde fines de los años noventa creó una gran cantidad de puestos de trabajo en Madagascar,

pero en su mayor parte para trabajadores calificados, situación que se tradujo en una creciente desigualdad y un impacto moderado en la pobreza. Las mayores exportaciones de frutas y vegetales con alto valor agregado desde países como Kenya y Zambia provienen en gran medida de las explotaciones agrícolas de gran tamaño y uso intensivo de capital, con pocos vínculos con el resto de la economía. De manera similar, en Brasil, el cuarto exportador de productos agrícolas más grande del mundo, las explo-

taciones agrícolas y agroindustrias comerciales de gran tamaño dominan el mercado de exportaciones de US\$20.000 millones: no más que unas cuatro empresas (o incluso menos) concentran más de 40% de las exportaciones de soya, zumo de naranjas, carne de ave y de res. El otro rostro de la agricultura brasileña está marcado por la pobreza masiva, ya que más de 10 millones de personas de las zonas rurales viven por debajo del umbral de pobreza y la mayoría son pequeños agricultores o jornaleros sin tierra²⁴. Guatemala, otro buen exponente de la apertura y el

aumento de las exportaciones, es un país rezagado en desarrollo humano (Recuadro 4.3)

Una mayor apertura al comercio puede exacerbar las desigualdades relacionadas con la educación. En América Latina, las profundas desigualdades en las tasas de finalización de la educación primaria y secundaria y la escasez de mano de obra calificada que éstas generan han aumentado la prima o ganancia resultante de la educación superior. La dicotomía entre los salarios de personas con educación secundaria y otras con niveles más bajos de

Recuadro 4.3

Guatemala: los límites del éxito liderado por las exportaciones

Todos parecen coincidir en que el incremento de las exportaciones agrícolas es una vía para aumentar el ingreso rural y reducir la pobreza. En algunos casos, es cierto, pero también es necesario considerar el patrón de distribución y crecimiento.

Durante el último decenio, Guatemala ha mantenido tasas de aumento de más de 8% en las exportaciones, pero ha conseguido muy pocos avances en desarrollo humano. La posición del país en el IDH está 22 lugares por debajo de su puesto en términos de riqueza económica. Si bien durante los años noventa, la pobreza de ingresos cayó de 62% a 56%, la disminución fue muy inferior a lo proyectado según los niveles de crecimiento. Por otra parte, los niveles de pobreza extrema han aumentado desde 2000 y las disparidades en materia de ingresos, que ya eran extremas, también aumentaron: entre 1989 y 2002, la proporción del ingreso que quedaba en manos del 20% más pobre de la población cayó de 2,7% a 1,7%.

¿Por qué el vínculo entre crecimiento de las exportaciones y desarrollo humano es tan débil? Por una parte, las grandes desigualdades iniciales marginan a los pobres de las oportunidades de mercado y limitan el desarrollo humano. Pese a ser un país de ingreso medio, Guatemala ostenta tasas de desnutrición que se cuentan entre las más altas del mundo y un tercio de su población es analfabeta. La aguda desigualdad también se extiende al ámbito de la propiedad de la tierra; se calcula que el 2% de la población es dueña del 72% de la tierra agrícola, lo que incluye las parcelas más fértiles.

Las exportaciones tradicionales, tales como el azúcar, la carne y el caucho, son de propiedad de unas 20 ó 50 familias. En el otro extremo, los pequeños propietarios constituyen 87% de los campesinos, pero sólo poseen el 15% de la tierra y tienen acceso limitado a créditos y mecanismos de comercialización. A esto se suma que más de la mitad de los hogares rurales son campesinos sin tierra o propietarios de menos de una hectárea, con niveles de pobreza que superan el 80%.

Fuente: Krznaric 2005.

Los pequeños propietarios han sido efectivamente excluidos del crecimiento de las exportaciones en sectores tradicionales como el azucarero. Aunque se han creado puestos de trabajo, las condiciones de empleo son malas; tres cuartas partes de los trabajadores agrícolas reciben menos que el salario mínimo, cifra que llega hasta el 82% entre los pueblos indígenas.

La situación en el sector no tradicional es más estimulante. Las exportaciones de vegetales tales como arvejas han aumentado rápidamente durante el último decenio y la producción está bajo el predominio de unos 18.000 a 20.000 campesinos maya de las altiplanicies, la mayoría de los cuales trabaja en parcelas de menos de dos hectáreas.

Las exportaciones no tradicionales han generado altos rendimientos económicos, creado puestos de trabajo y oportunidades de diversificación distintas al café. Sin embargo, sólo el 3% de los campesinos participan en este sector. Más aún, existen pruebas de que los pequeños campesinos están siendo expulsados por grandes exportadores vinculados al mercado de los Estados Unidos. La incapacidad de los distintos gobiernos guatemaltecos de ampliar créditos, proveer cobertura de seguros y apoyo para la comercialización restringe el potencial de las exportaciones no tradicionales de actuar como fuerza reductora de la pobreza.

Ninguna estrategia de crecimiento de las exportaciones en Guatemala tiene grandes posibilidades de generar beneficios sustanciales para el desarrollo humano sin reformas estructurales profundas que reduzcan las desigualdades y amplíen las oportunidades a través de la redistribución de la tierra y otros activos productivos, el aumento del gasto público destinado a los pobres y programas focalizados que apunten a derribar los obstáculos que enfrentan los indígenas. Tales medidas requieren en última instancia un cambio en la distribución del poder político del país.

La participación en el comercio genera tanto perdedores como ganadores y trae consigo costos de ajuste

educación, aumentaron durante los años noventa: en promedio, hoy la tasa de retorno de la educación universitaria es más alta en América Latina que en los Estados Unidos, lo que apunta a un nivel de desigualdad extraordinariamente elevado. Y si bien el comercio puede desempeñar una función positiva, las políticas para superar las desigualdades estructurales son de crucial importancia para convertir el éxito de las exportaciones en desarrollo humano²⁵.

Reducir la vulnerabilidad

Si bien la integración a los mercados mundiales crea oportunidades, también crea riesgos. La participación en el comercio genera tanto perdedores como ganadores y trae consigo costos de ajuste, los cuales, si no se manejan bien, pueden causar enormes costos en materia de desarrollo humano.

Muchos países pobres y estados insulares pequeños que dependen en alto grado del comercio, en especial del comercio de productos básicos, están muy expuestos a los riesgos del mercado. Estos riesgos dicen relación con la vulnerabilidad de los precios y el potencial que tienen los cambios de políticas de los países importadores de generar crisis económicas externas, problema que en los últimos años sufrieron los exportadores de banana y azúcar hacia la Unión Europea. Los exportadores de bienes manufacturados también enfrentan una inmensa vulnerabilidad. Si bien las exportaciones de vestuario crearon millones de puestos de trabajo en Bangladesh y Nepal, hoy, la competencia de China amenaza con eliminar muchos de estos empleos (Recuadro 4.4). Sin embargo, la vulnerabilidad no está limitada a los países pequeños y aunque los efectos de las importaciones desde países en desarrollo sobre los salarios y los empleos de los países ricos suelen exagerarse, las cifras de los Estados Unidos

muestran que el 75 % de las personas que se reincorporan al mercado laboral luego de haber perdido un empleo relacionado con el comercio fueron contratados con ingresos más bajos que antes. A diferencia de los países pobres, los países ricos tienen la capacidad de ayudar a aminorar los costos del ajuste para los trabajadores, si bien la mayoría no lo hace. La Ley sobre Asistencia para Ajuste dictada en los Estados Unidos, una de las pocas normas legislativas destinadas explícitamente a abordar esta tarea, apenas cubre al 10% de los trabajadores afectados²⁶.

Los problemas de vulnerabilidad se ven exacerbados cuando los derechos laborales son frágiles y están acompañados de una ausencia de apoyo a los ajustes del mercado laboral. En América Latina, sólo 40% de los trabajadores asalariados está protegido por leyes laborales y cuenta con beneficios de seguridad social²⁷. Las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por la falta de leyes laborales eficientes. Menos de 25% de las mujeres chilenas que trabajan en el sector frutícola lo hacen con contrato de trabajo, lo que las expone a niveles excesivamente altos de riesgo e inseguridad. Es frecuente que los trabajadores de las zonas de elaboración de productos de exportación tengan derechos laborales más deficientes que aquellos que trabajan fuera de estas zonas: en 2003, al menos dieciséis países, entre ellos Bangladesh y Malasia, pertenecían a esta categoría²⁸. Cuando los derechos laborales son frágiles y existe discriminación contra la mujer, en especial en áreas cruciales como la libertad de asociación y la negociación colectiva, se restringe la capacidad de los trabajadores para negociar salarios y condiciones razonables de empleo. Lo que se necesita es una combinación de derechos laborales más fortalecidos y políticas que puedan facilitar el ajuste y la adaptación al cambio. Conceptos

4

Comercio internacional: liberar el potencial del desarrollo humano

Recuadro 4.4 Eliminación gradual del Acuerdo Multifibras

La eliminación de las cuotas para textiles e indumentaria mantenidas en el marco del Acuerdo Multifibras (AMF) muestran en forma descarnada las amenazas que plantea la pérdida de preferencias para el desarrollo humano. Si se maneja mal, tal como ha sido el caso hasta ahora, la transición a un mercado más liberalizado puede perjudicar el bienestar de millones de personas.

Conforme al Acuerdo de la OMC sobre Textiles e Indumentaria, redactado en 1994, se han eliminado todas las cuotas de textiles e indumentaria que mantenían los países industrializados según el AMF. A medida que se anulan las últimas, la reorganización del enorme mercado mundial de los textiles e indumentaria que asciende a US\$350.000 millones, dejará ganadores y perdedores. Es

(continúa)

probable que las trabajadoras empobrecidas, que componen dos tercios de la fuerza laboral mundial de este sector, sean las principales perdedoras.

El AMF constituyó un poderoso estímulo para el desarrollo de estas industrias en un grupo bastante grande de países. En Bangladesh, Camboya, Nepal y Sri Lanka, el sector de textiles e indumentaria creció como resultado de las restricciones impuestas a las cuotas de productores de menor costo, como China y la India. Esto atrajo a inversionistas extranjeros provenientes de China, la República de Corea, la Provincia China de Taiwán y otras partes, quienes aprovecharon las ventajas del mercado protegido.

Hoy, el sector de indumentaria de confección de Bangladesh representa más de tres cuartas partes de las exportaciones del país y alrededor de 40% del empleo en la manufactura. Además de 1.800.000 puestos de trabajo directos, casi en su totalidad femeninos, la industria apoya directamente a unos 10 ó 15 millones de personas mediante las remesas que envían los trabajadores al campo y el empleo que se genera en otros sectores. Los sueldos que se pagan por confeccionar ropa para exportar sirven para mantener a los niños en la escuela y ayudar a los familiares que quedaron en el campo a solventar gastos de salud y mantener buenas condiciones de nutrición. Por ejemplo en Nepal, la industria emplea a 100.000 personas y es responsable de 40% de las ganancias por concepto de exportaciones; en Camboya, están en juego 250.000 empleos directos.

La derogación de las preferencias otorgadas por el Acuerdo sobre Textiles e Indumentaria en 2005 presagia el inicio de lo que podría transformarse en un brutal proceso de reestructuración. Las proyecciones realizadas por la OMC pronostican que la proporción de China y la India en el mercado de los Estados Unidos podría aumentar a más de 60% a mediano plazo, o tres veces el nivel actual. Las perspectivas para Bangladesh son menos estimulantes. Las proyecciones del FMI apuntan a una reducción del 25% en las exportaciones, con pérdidas de alrededor de US\$750 millones. Países como la República Democrática Popular Lao, Maldivas y Nepal son considerablemente menos competitivos que Bangladesh.

El ajuste inevitablemente se transmitirá de los mercados globales a las empresas como presiones sobre los precios, lo que a su vez afectará los sueldos y el empleo. En Bangladesh, el ajuste podría tener una magnitud tal que incluso haría retroceder algunos de los logros conseguidos en desarrollo humano y documentados en el Capítulo 1, pues la caída de los sueldos se traduciría en menores ingresos para educación y salud así como en mayores presiones sobre las trabajadoras para que extiendan su jornada laboral.

Los países industriales han contribuido directamente a aumentar la magnitud de los costos del ajuste. Por ejemplo, en lugar de eliminar las cuotas de manera equilibrada durante un período de 10 años de eliminación gradual, la Unión Europea y los Estados Unidos dejaron la remoción para último momento, con lo cual aumentaron aún más la inminente crisis que llegaría en 2005.

Simplemente se desecharon aquellas estrategias que podrían haber reducido los costos del ajuste. Tomemos por ejemplo el caso de Bangladesh. Casi la totalidad de la producción en el sector de textiles e indumentaria se exporta a mercados protegidos de la Unión Europea y los Estados Unidos; sin embargo, las demás exportaciones del país siguen enfrentando altos niveles arancelarios en el mercado de los Estados Unidos, incluso de hasta 30% en algunos productos. Con el propósito de ofrecer un respiro al país, estos aranceles podrían haberse reducido progresivamente como parte de la eliminación gradual.

La Unión Europea también ha actuado con negligencia. En términos nominales, Bangladesh disfruta de acceso libre de impuestos al mercado de la Unión Europea conforme a la iniciativa 'todo menos armas', pero las normas de denominación de origen sí constituyen una barrera. Por ejemplo, la indumentaria tejida proveniente de Bangladesh cumple en general con los criterios de admisibilidad porque tiene un alto contenido de valor agregado nacional. Sin embargo, estas prendas, que utilizan principalmente insumos importados, enfrentan problemas para cumplir los requisitos nacionales en cuanto al valor agregado. Bastante más de la mitad de las exportaciones de Bangladesh hacia la Unión Europea caben en estas categorías, como resultado de lo cual menos de la mitad de los envíos del país a Europa gozan en realidad de tratamiento libre de impuestos.

Tras haber creado industrias a través del AMF, la Unión Europea y los Estados Unidos ahora las ponen en peligro mediante la rápida eliminación gradual de las cuotas. Irónicamente, la respuesta en cuanto a políticas ha sido autorizar una nueva ola de proteccionismo *anti-dumping* en contra de China a instancias de las industrias de indumentaria europeas y estadounidenses. Ante la perspectiva de futuras sanciones, el gobierno chino también ha introducido impuestos de exportación. En la práctica, las medidas proteccionistas en contra de China tienen su origen en intereses creados y presiones políticas. En fuerte contraste con la sensibilidad mostrada ante el lobby proteccionista en casa, los países desarrollados no han sabido instaurar ni las más elementales formas de protección y asistencia al ajuste para los perdedores de la eliminación gradual del AMF.

Fuente: Page 2005; Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas 2005g; Alexandraki y Lankes 2004; Mlachila y Yang 2004.

básicos de economía nos enseñan que el comercio puede generar ingreso agregado aunque parte de la población pueda perder como resultado de los ajustes. Para maximizar las ganancias que el comercio genera en cuanto a bienestar, y fortalecer el argumento político de la participación en el mercado, es importante que los ganadores compensen a los perdedores. Tal compensación puede tomar diversas formas, incluidas las transferencias entre países y políticas públicas nacionales que creen las condiciones que permitan proteger a los perdedores y otorgarles oportunidades.

Hacer frente a la ‘maldición de los recursos’

En términos de desarrollo humano, algunas actividades exportadoras muestran mejores resultados que otras. La riqueza generada por las exportaciones de petróleo y de minerales puede ser negativa para el crecimiento, la democracia y el desarrollo.

En los 34 países en desarrollo donde los recursos de petróleo y de gas representan al menos el 30% de los ingresos por concepto de exportaciones, la mitad de la población conjunta vive con menos de un dólar al día y dos tercios de estos países no cuentan con regímenes democráticos²⁹. Las exportaciones de petróleo han permitido que Guinea Ecuatorial sea una de las economías de mayor crecimiento del mundo, pero el país también ostenta la mayor brecha entre el patrimonio nacional y su IDH: 93 lugares. Según algunos cálculos, menos del 10% de los US\$700 millones de ingresos del petróleo de Guinea Ecuatorial llega a las arcas fiscales. Y a pesar de la riqueza en recursos naturales de Angola, el país clasifica en el lugar 160 de los 177 países registrados en el IDH. La carrera por explotar las reservas de petróleo del Mar Caspio ha generado una oleada de inversiones extranjeras en Azerbaiyán, Kazajstán y Turkmenistán. Al mismo tiempo, sin embargo, los indicadores de desarrollo humano han empeorado y las instituciones que deben velar por la responsabilidad del sector público sufren de corrupción generalizada.

La ‘maldición de los recursos’ opera a través del debilitamiento de las instituciones, la creación de incentivos económicos perversos y el surgimiento de condiciones propicias para generar conflictos. Pero esta maldición puede romperse mediante la aplicación de políticas racionales y el ejercicio democrático del poder (ver Capítulo 5).

Tener en cuenta los costos sociales y ambientales

Un crecimiento de las exportaciones mal regulado puede socavar el desarrollo humano a través de su efecto negativo en el medio ambiente. Durante los años noventa, Bangladesh impulsó fuertemente el crecimiento a través de las exportaciones de camarones cultivados. En la actualidad, las exportaciones de este producto equivalen a 1,1% del PIB. Una investigación realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) calculó que la salinización del agua, la pérdida de tierras de pastoreo y otros impactos ambientales han generado costos que representan entre un 20% y 30% del valor de las exportaciones. Además, los campesinos pobres perdieron tierras de pastoreo y se vieron afectados por la disminución de su rendimiento³⁰. En Tayikistán, el gobierno fomentó la producción intensiva de algodón a través de empresas estatales. Hoy, el algodón es el tercer producto de exportación más importante del país. Sin embargo, las enfermedades transmitidas por el agua son tres a nueve veces más frecuentes en las zonas de cultivo algodonerero. ¿Cuál es el motivo? El uso poco normado de productos químicos tóxicos que se filtran a los canales de riego utilizados para el abastecimiento de agua³¹. Según demuestran estos casos, las cifras sobre el aumento de las exportaciones no toman en cuenta los costos humanos ni las externalidades ambientales que merman los vínculos entre comercio y desarrollo humano. Incorporar estos costos y externalidades a los cálculos es una de las condiciones primordiales para que el comercio sea funcional al desarrollo humano.

Normas injustas: el sistema comercial favorece a los países desarrollados

La Ronda de Doha de negociaciones multilaterales sobre el comercio brinda una oportunidad a los países desarrollados de armonizar las normas internacionales del comercio y las políticas nacionales con sus promesas en relación con el desarrollo. No sería realista esperar que la Ronda de Doha resuelva por completo esta falta de equilibrio de tan larga data, pero sería verdaderamente desastroso para el sistema multilateral de comercio que no arrojará avances tangibles.

Existen tres elementos de referencia para evaluar los resultados de la Ronda de Doha. En primer lugar, debe generar normas que aborden las prácticas comerciales injustas y desequilibradas vigentes hace mucho tiempo, otorgando a los países pobres acceso al mercado. En segundo lugar, la Ronda debe centrarse especialmente en el comercio agrícola y en la reducción de los subsidios a este sector. En tercer lugar, debe revisar los acuerdos y las negociaciones que limitan el espacio de maniobra en materia de políticas del que disponen los países en desarrollo, representan una amenaza directa para el desarrollo humano y sesgan los beneficios de la integración a favor de los países ricos. Los temas planteados por las normas de la OMC sobre inversión y propiedad intelectual y por las actuales negociaciones sobre servicios ejemplifican el problema de diversas maneras.

Acceso a los mercados

Para que los países en desarrollo y las personas pobres puedan cosechar los beneficios del comercio, deben acceder a los mercados de los países ricos. Este hecho fue reconocido en la declaración que dio inicio a la Ronda de Doha, declaración que incluía la promesa de los países ricos “de reducir, o según sea pertinente, eliminar, las barreras arancelarias y no arancelarias que gravan los productos de potencial interés exportador para los países en desarrollo”. Para ser un grupo de autodenominados partidarios del libre comercio, a los gobiernos de los países ricos les ha resultado difícil traducir sus palabras en hechos.

Sistema perverso de graduación

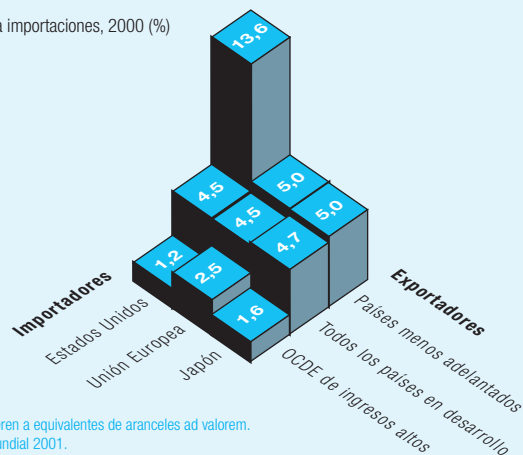
En la mayoría de los esquemas impositivos se aplica un principio muy simple: cuanto más se gana, más se paga. Sin embargo, el sistema internacional de comercio da vuelta este principio y cuando se trata de acceder a los mercados industriales, cuanto más bajo sea el ingreso medio del país, más alto es el impuesto a pagar. Si bien los países industriales aplican aranceles medios muy bajos en las relaciones comerciales recíprocas, reservan algunos de sus obstáculos de acceso más altos a las importaciones que provienen de los países más pobres del mundo.

En promedio, los países en desarrollo de ingreso bajo que exportan a los países de ingreso alto enfrentan aranceles que son tres o cuatro veces mayores que aquellos que se aplican al comercio entre países de ingreso alto (Figura 4.9)³². El promedio encubre grandes diferencias entre los países además de altas tasas arancelarias que se aplican a productos con gran intensidad de mano de obra muy importantes para el empleo en el mundo en desarrollo. A modo de ejemplo, mientras el arancel promedio sobre las importaciones de países en desarrollo hacia países de ingresos alto es de 3,4%, Japón impone un arancel de 26% al calzado proveniente de Kenya, la Unión Europea un arancel de 10% a las importaciones de prendas de vestir de la India, y Canadá,

Para ser un grupo de autodenominados partidarios del libre comercio, a los gobiernos de los países ricos les ha resultado difícil traducir sus palabras en hechos

Figura 4.9 Escala perversa de impuestos comerciales

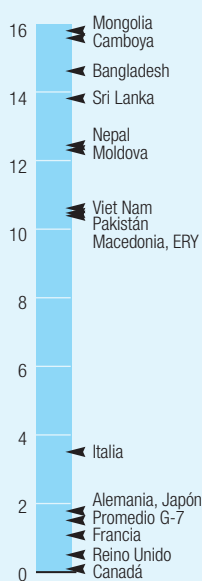
Aranceles aplicados a importaciones, 2000 (%)



Nota: Los datos se refieren a equivalentes de aranceles ad valorem.
Fuente: FMI y Banco Mundial 2001.

Figura 4.10 Así funcionan los impuestos perversos

Tasa impositiva efectiva sobre importaciones de EE.UU., 2003 (%)



Calculado como aranceles sobre el volumen de las importaciones.
Fuente: Calculado a partir de datos sobre importaciones y aranceles de USITC 2005.

en tanto, grava las prendas de vestir de Malasia con aranceles de 17%³³.

La capacidad de pago de parte de los socios comerciales influye muy poco en los aranceles de los países desarrollados. Las exportaciones de los países en desarrollo representan menos de la tercera parte de las importaciones que llegan al mundo industrializado, pero pagan dos tercios del total de los ingresos arancelarios cobrados. Por otra parte, sus exportaciones representan dos tercios de las importaciones desde los países ricos sujetas a aranceles de más de 15%³⁴. En términos concretos, esto significa que Viet Nam paga US\$470 millones en impuestos por sus exportaciones de US\$4.700 millones, mientras que el Reino Unido paga prácticamente lo mismo por exportaciones de US\$50.000 millones³⁵. El ingreso arancelario como porcentaje de las importaciones ilustra gráficamente la perversidad del sistema impositivo vigente (Figura 4.10). En los Estados Unidos, el arancel efectivo que grava las importaciones desde países como Bangladesh y Viet Nam es aproximadamente 10 veces más alto que aquel que se aplica a productos provenientes de la mayoría de los países de la Unión Europea.

La progresividad arancelaria es una de las formas más perniciosas de graduación perversa. Los países industriales habitualmente aplican aranceles bajos a los productos básicos sin procesar, pero elevan considerablemente los niveles cuando se trata de productos intermedios o finales³⁶. Los aranceles japoneses y canadienses para alimentos procesados son siete y 12 veces mayores, respectivamente, que para productos en la primera etapa del proceso. En la Unión Europea, los aranceles aumentan de 0 a 9% para la pasta de cacao y a 30% para el producto final.

Esta estructura arancelaria impide que los países en desarrollo agreguen valor a sus exportaciones. La progresividad arancelaria está diseñada para transferir valor desde los productores de los países pobres a los procesadores agrícolas y los comerciantes minoristas de los países ricos, y el sistema funciona. Permite explicar por qué el 90% de los granos de cacao del mundo se cultivan en países en desarrollo, pero sólo el 44% de las exportaciones de licor de cacao y el 29% del cacao en polvo se generan en esos mismos países. La progresividad arancelaria ayuda a confinar a países como Côte d'Ivoire y Ghana a la exportación de granos de cacao sin procesar y los

condena a limitarse a un mercado volátil del cacao sin procesar y con poco valor agregado. Mientras tanto, Alemania es el mayor exportador de cacao procesado del mundo y las empresas europeas captan el grueso del valor final de la producción africana de este mismo producto.

Además de enfrentar elevados obstáculos de acceso a los países desarrollados, los países en desarrollo alcanzan fuertes obstáculos al comercio entre ellos mismos y de hecho, los aranceles que aplican a las importaciones recíprocas son incluso más altos que aquellos que imponen los países desarrollados. Por ejemplo, los aranceles promedio fijados a los países de ingreso bajo y mediano que exportan a Asia Meridional son superiores a 20%. Los picos de aranceles (aranceles de importación superiores a 15%) también son más habituales en los países en desarrollo y llegan a más de 100% en el caso de países como Bangladesh y la India. De hecho, las exportaciones de los países menos desarrollados a otros países en desarrollo enfrentan algunos de los aranceles medios más altos del comercio mundial. Desde una perspectiva regional, los aranceles medios más elevados se aplican en África Subsahariana y Asia Meridional, con 18% y 15%, respectivamente. Estos elevados aranceles ayudan a explicar por qué el comercio al interior de las regiones representa menos de 1% del PIB en Asia Meridional y 5% en África Subsahariana, en comparación con más de 25% en Asia Oriental. La liberalización del comercio regional promovida en el marco del Mercado Común de África Oriental y Meridional a partir de 2000 se ha traducido en un marcado aumento del valor comercializado, con importaciones y exportaciones que incrementaron su valor de US\$4.500 millones en 2002 a US\$5.300 millones sólo en 2003.

Sistemas comerciales preferenciales y reducción de las preferencias

Los sistemas de trato comercial preferencial brindan a algunos países protección contra aranceles de importación discriminatorios. La Unión Europea ha otorgado preferencias a los países menos desarrollados a través de la iniciativa 'Todo menos armas', disposición de acceso al mercado en condiciones exentas de aranceles y cuotas que fue adoptada en 2001. La Ley de Crecimiento y Oportunidad para África promulgada en los Estados Unidos, con la cual África goza de acceso preferencial a los mer-

cados estadounidenses en varios productos, entre otros textiles y vestuario, ha sido un factor decisivo en el acelerado crecimiento de las exportaciones de prendas de vestir desde algunos países africanos. De manera más general, sin embargo, los sistemas de trato comercial preferencial suelen cubrir una gama restringida de productos, adolecer de incertidumbre respecto de su duración e incluir complejos requisitos de habilitación.

Las normas de denominación de origen, que especifican el grado de valor que se debe agregar a cualquier insumo utilizado para generar exportaciones que califiquen para el trato preferencial, son algunos de los requisitos más onerosos. Con frecuencia, estas normas se erigen como barreras comerciales proteccionistas. Para entrar a la Unión Europea, los países exportadores deben haber agregado 'la mayor parte' del valor a los productos utilizados en cualquier exportación. Canadá es quien ha determinado el nivel más bajo: los países exportadores deben agregar sólo el 25% del valor de los insumos importados.

¿Cuál es la importancia de estas diferencias aparentemente misteriosas? Consideremos la situación de un exportador de hortalizas de Uganda que importa sus envases de Kenya. El exportador no cumpliría con las condiciones para acceder libre de aranceles al marco de la iniciativa "Todo menos armas" de la UE debido al valor de los elementos importados. De manera similar, un exportador africano de prendas de vestir que desee importar material textil de la India para agregar a sus prendas chocaría con las normas de denominación de origen de la Unión Europea³⁷. La mera complejidad de estas normas, además de los requisitos poco realistas en materia de valor agregado, minan la capacidad de los países pobres para aprovechar los esquemas preferenciales.

En la práctica, las normas de denominación de origen fijadas por la Unión Europea tienen consecuencias proteccionistas. Sólo un pequeño porcentaje de los bienes que cumplen las condiciones requeridas entran a la Unión Europea exentos de derechos aduaneros. En su situación de país menos desarrollado, Bangladesh califica para la franquicia aduanera de admisión libre, pero menos de la mitad de sus exportaciones entran en esas condiciones³⁸. Del mismo modo, sólo alrededor de un tercio de las exportaciones camboyanas que cumplen con las condiciones entran a la Unión Europea exentas de

pago de derechos³⁹. Aunque Senegal en teoría califica para la franquicia aduanera de admisión libre, el país paga un arancel efectivo de aproximadamente 10%⁴⁰.

La modificación de las normas de denominación de origen en Europa podría abrir nuevas oportunidades para algunos de los países más pobres del mundo. Cuando Canadá bajó sus exigencias en materia de valor agregado en 2003, las importaciones desde Bangladesh se duplicaron en sólo un año y, de manera parecida, cuando los Estados Unidos renunciaron a sus normas de denominación de origen bajo la Ley de Crecimiento y Oportunidad para África en 2001, las importaciones habilitadas, provenientes de África Subsahariana se incrementaron bruscamente. Ya en 2003, los niveles de importación habían aumentado su valor de US\$54 millones a US\$668 millones y sólo en Lesotho se crearon más de 10.000 empleos⁴¹. Las importaciones europeas desde África Subsahariana se redujeron durante el mismo período.

Sin importar los beneficios y las limitaciones de las actuales preferencias comerciales, los países en desarrollo que las utilizan se verán afectados por su reducción. Cuando se liberaliza el comercio, los márgenes de las preferencias disminuyen o desaparecen del todo. En el marco del Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles o Acuerdo Multifibras (AMF), algunos países en desarrollo (como Bangladesh, Nepal y Sri Lanka) disfrutaban de acceso protegido a los mercados de los países industriales en el marco de un sistema de cuotas. La eliminación de las cuotas mediante un acuerdo de liberalización del comercio de la OMC expone a estos países a la competencia de otros proveedores más competitivos (como China y la India). China ya ha aumentado su participación en el mercado, situación que dio lugar a una oleada de peticiones de protección de las industrias de prendas de vestir de los Estados Unidos y la Unión Europea, en apariencia por motivos de competencia desleal. Las peticiones son infundadas, ya que no existen pruebas justificadas de tal competencia desleal. Por otra parte, si bien las importaciones de China aumentaron fuertemente desde el término de las cuotas bajo el AMF, son los exportadores de los países en desarrollo, no los productores de los países industriales, los que han debido cargar con los costos del ajuste (Ver Recuadro 4.4).

En la práctica, las normas de denominación de origen fijadas por la Unión Europea tienen consecuencias proteccionistas

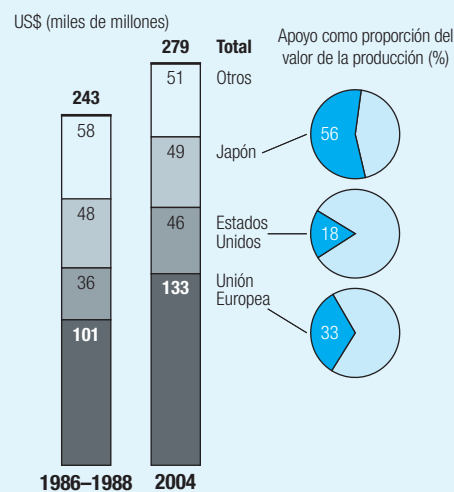
La liberalización podría causar algunas de las pérdidas más importantes en la agricultura. A modo de ejemplo, el trato comercial preferencial en la Unión Europea significa que países como Fiji y Mauricio tienen asignadas cuotas para las exportaciones de azúcar por las cuales reciben tres veces el precio vigente en el mercado mundial. El Fondo Monetario Internacional (FMI) calcula que las posibles pérdidas para Fiji y Mauricio podrían llegar a 2% y 4% de su PIB, respectivamente⁴². Para Mauricio, significaría una caída de 25% de los ingresos públicos, situación que amenazaría el presupuesto de sectores sociales de importancia crucial. Estos casos refuerzan lo dicho anteriormente: la liberalización del comercio puede crear ganadores y perdedores en el mundo en desarrollo. Los países desarrollados están respondiendo, si bien con retraso, a los desafíos planteados por las disminuciones en el sistema de trato comercial preferencial. Sin embargo, si el desarrollo humano hubiese sido una inquietud primordial dentro de las políticas comerciales, los sistemas de asistencia requeridos ya estarían en funcionamiento. Es urgente aplicar las medidas de apoyo financiero y otras para proteger a los países y personas vulnerables. De manera más general, la incapacidad de los países desarrollados para ajustar sus políticas de importación al compromiso asumido con los OMD ha limitado la posibilidad de los países pobres de beneficiarse del comercio.

Comercio de productos agrícolas

La agricultura se ha constituido en el punto de concentración de las tensiones surgidas en la Ronda de Doha. Está en juego un aspecto crucial para el desarrollo humano y los ODM: las normas que rigen el comercio de productos agrícolas en el mundo. Más de dos tercios de las personas que sobreviven con menos de un dólar al día viven y trabajan en zonas rurales, ya sea como pequeños campesinos o como jornaleros agrícolas. Las prácticas comerciales injustas socavan de manera sistemática las formas de ganar el sustento de estas personas y frenan el avance hacia los ODM.

El problema central de las negociaciones de la Ronda de Doha se puede resumir en cinco palabras: subsidios de los países ricos. Los países más ricos del mundo aumentaron el nivel general de los subsidios que otorgan a los productores, después de haber prometido, durante la última ronda de negociaciones comerciales internacionales (la Ronda Uruguay), que reducirían drásticamente el apoyo a la agricultura. Encabezados por las dos superpotencias en materia de subsidios agrícolas, la Unión Europea y los Estados Unidos, el apoyo brindado por los países desarrollados a la producción agrícola hoy suma US\$350.000 millones al año. El apoyo directo a los productores se puede calcular según diversas medidas. El Estimado de Apoyo al Productor (PSE) utilizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) calcula el costo de todas las políticas y transferencias que mantienen los precios nacionales por encima de los niveles mundiales en aproximadamente US\$279.000 millones, cifra equivalente a la tercera parte del valor de la producción y a más de la mitad en el caso de Japón (Figura 4.11)⁴³. Parte de este apoyo se otorga en diversas formas, la mayor parte de las cuales suben los precios, aumentan la producción e impulsan las exportaciones. Los aranceles de importación, que para varios productos llegan a más de 100% (entre éstos, el arroz, el azúcar, las frutas y las nueces)⁴⁴, mantienen los precios nacionales por encima de los niveles del mercado mundial, mientras las transferencias presupuestarias inflan los ingresos. La mayoría de los gobiernos de los países desarrollados tendrían una opinión poco favorable de cualquier gobierno de un país en desarrollo que intentara aplicar aranceles y subsidios a tal escala,

Figura 4.11 Son grandes y crecen más: el apoyo de los países ricos a la agricultura



Fuente: OCDE 2005.

pero cuando se trata de la agricultura, los gobiernos de los países desarrollados fijan sus propios estándares.

Algunos líderes políticos de los países desarrollados intentan justificar el apoyo que brindan a la agricultura aludiendo a los objetivos en cuanto a desarrollo rural y a los intereses de las comunidades vulnerables de sus países. La justificación no está bien respaldada por pruebas concluyentes. En el mundo real, los ganadores en el ciclo anual de pago de subsidios por múltiples miles de millones de dólares son los grandes agricultores, los intereses de las empresas agro-comerciales y los terratenientes. Las investigaciones realizadas para este Informe indican que la distribución de los subsidios es más desigual en los países ricos que la distribución del ingreso en Brasil (Recuadro 4.5). En efecto, sería bastante difícil diseñar un sistema de transferencia financiera más regresivo (o menos eficiente) que el de los actuales subsidios agrícolas.

El compromiso financiero con un pequeño grupo de beneficiarios, en su gran mayoría de alto

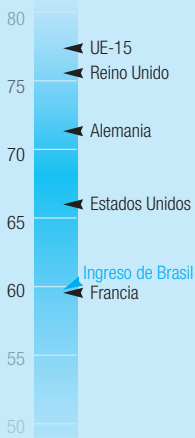
ingreso, nos ayuda a dimensionar la verdadera magnitud de las necesidades financieras de los ODM. Los países ricos gastan un poco más de US\$1.000 millones anuales en asistencia al sector agrícola de los países pobres y un poco menos de US\$1.000 millones diarios en sustentar sus propios sistemas agrícolas. Con una fracción de lo que gastan los países ricos en subsidiar la sobreproducción de cultivos como el arroz y el azúcar, sería posible cubrir las necesidades financieras para alcanzar los ODM en áreas como la educación, la salud y el agua. Y si esto fuera poco, los subsidios de los países ricos no sólo desvían recursos, sino además potencian la pobreza rural en los países pobres. Los países industriales se encuentran confinados a un sistema que desperdicia el dinero en el ámbito nacional y destruye los medios de vida en otras partes del mundo. Cuando se trata del comercio agrícola mundial, el éxito del mercado no está determinado por la ventaja comparativa, sino por el acceso comparativo a subsidios, área donde los productores de los países pobres no pueden competir.

Recuadro 4.5

¿Dónde van los subsidios?

Los subsidios favorecen exageradamente a las fincas más grandes

Coefficiente de Gini en subsidios agrícolas, 2001



Fuente: Samman 2005b; datos sobre Brasil del Cuadro de Indicadores 15.

Un antiguo ministro de agricultura europeo describió la Política Agrícola Común de la Unión Europea como parte integrante del “modelo social” de la Unión Europea. En Estados Unidos, la controvertida Ley Agrícola de 2002 fue presentada como una inversión en agricultura familiar. Sin embargo, los hechos nos muestran otra cosa.

Los subsidios que se aplican en Europa y los Estados Unidos están directamente vinculados a la producción y el tamaño de la propiedad y tienen una consecuencia que se impone sobre todas las demás: mientras más grande eres más

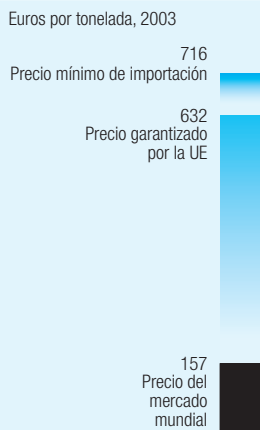
tamaño entre los beneficiarios del subsidio. En 2003, seis procesadores de azúcar compartieron un pago de € 831 millones, pero en los Estados Unidos el patrón de distribución es incluso más sesgado. Sólo el 40% de los agricultores recibe algún tipo de subsidio y dentro de este grupo, el 5% más rico se queda con más de la mitad, una suma de aproximadamente US\$470.000 cada uno.

Una forma de evaluar la equidad en la distribución de los subsidios agrícolas es construir un coeficiente de Gini del apoyo gubernamental. Según esta medición, la desigualdad en la distribución de los subsidios en la Unión Europea y los Estados Unidos es mayor que la distribución del ingreso en los países más desiguales del mundo, lo cual pone en duda la idea de que los subsidios desempeñan una función importante en cuanto a proveer bienestar social (ver Figura). El coeficiente de Gini de la Unión Europea es de 77 y el de Brasil, uno de los países con mayor desigualdad en el mundo, de 60. Estas cifras incluso minimizan la regresividad de los subsidios agrícolas; gran parte de su valor final se destina a aumentar los valores y la renta de la tierra o se convierte en utilidades que benefician a los proveedores de insumos. Los agricultores de los Estados Unidos se quedan con aproximadamente el 40% del valor de los pagos otorgados por el gobierno.

consigues. En la Unión Europea, más de tres cuartas partes del apoyo otorgado en virtud de la CAP se destinan al 10% de mayor

Fuente: Burfisher y Hopkins 2003; Oxfam International 2004a; Grupo de trabajo medioambiental 2005

Figura 4.12 Azúcar en la UE: cómo sobreproducir y hacer dumping en los mercados



Fuente: Oxfam International 2004a.

Los elevados niveles de apoyo entregados a la agricultura se traducen en mayor producción, menos importaciones y más exportaciones de lo que normalmente debería darse y ayudan a explicar por qué los países industriales continúan dominando el comercio agrícola del mundo. A fines los años noventa, dos tercio de las exportaciones agrícolas provenían de países desarrollados, la misma proporción que durante los años ochenta⁴⁵. Las comunidades rurales del mundo en desarrollo se ven afectadas por medio de diversos mecanismos: las exportaciones subsidiadas los desplazan al ofrecer precios más bajos en los mercados mundiales y locales, de modo que disminuyen los ingresos que reciben los campesinos y los salarios que perciben los jornaleros agrícolas; al mismo tiempo, los productos que intentan acceder a los mercados de los países industriales deben vencer algunos de los picos arancelarios más altos del comercio mundial.

Cálculos recientes sugieren que, debido al proteccionismo y los subsidios de los países desarrollados, los países en desarrollo pierden alrededor de US\$24.000 millones al año en ingresos de la agricultura, sin tomar en cuenta los efectos dinámicos y residuales⁴⁶. Cada dólar que se pierde por las políticas comerciales agrícolas injustas representa más de un dólar en las comunidades rurales, porque el poder adquisitivo perdido significa menos ingresos para realizar inversiones y generar empleos. Los efectos de propagación son muy importantes: investigaciones realizadas en África indican que por cada dólar de aumento en la economía rural se generan tres dólares a través de los mercados locales. Esto apunta a que los costos reales para los países en desarrollo del apoyo a la agricultura que aplican los países ricos podrían llegar a sumar US\$72.000 millones al año, cifra equivalente a todo el flujo oficial de ayuda de 2003.

La política agrícola común de la UE

No hay nada mejor para demostrar la lógica perversa de los subsidios agrícolas que la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea, convenio que gasta libremente US\$51.000 millones (€43.000 millones) en apoyar a los productores. La PAC brinda apoyo a un sector que representa menos de 2% del empleo pero absorbe más de 40% del presupuesto total de la UE. El azúcar es el primero entre muchos casos similares que grafica un

comportamiento totalmente irracional en materia de políticas públicas (Figura 4.12). Los agricultores y procesadores reciben cuatro veces el precio vigente del azúcar en el mercado mundial y generan un excedente de cuatro millones de toneladas, que luego inunda los mercados mundiales con la ayuda de más de US\$1.000 millones en subsidios a la exportación que se pagan a un pequeño grupo de procesadores azucareros. El resultado es que Europa es el segundo exportador más grande del mundo de un producto en el cual no tiene ventaja comparativa alguna.

Los productores de los países en desarrollo pagan la cuenta: las exportaciones subsidiadas de azúcar provenientes de la Unión Europea hacen caer los precios mundiales en cerca de 33%, lo que se traduce en que exportadores de azúcar mucho más eficientes en los países en desarrollo sufren pérdidas en divisas que se calculan en US\$494 millones, en el caso de Brasil, US\$151 millones, en el de Sudáfrica y US\$60 millones, en el de Tailandia, todos países con más de 60 millones de habitantes que viven con menos de dos dólares diarios⁴⁷. Al mismo tiempo, Mozambique, país que está desarrollando una industria azucarera competitiva y que emplea gran cantidad de jornaleros agrícolas, queda excluida de los mercados de la Unión Europea mediante una cuota de importación que le permite proveer una cantidad equivalente a menos de cuatro horas de consumo de toda la Unión. Cuando se trata de la agricultura, hay límites inequívocos para la apertura de la Unión Europea.

Políticas para el algodón y el arroz en los Estados Unidos

La política aplicada por los Estados Unidos al algodón es otro ejemplo de distorsión de los mercados subsidiados que dañan el desarrollo humano. Igual que en el caso de las políticas del azúcar en la Unión Europea, los subsidios son de una magnitud increíble. El Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos calcula que los 20.000 agricultores del país recibirán del gobierno pagos que ascienden a US\$4.700 millones en 2005, monto que equivale al valor de mercado del cultivo y supera la ayuda que el país entrega a África Subsahariana⁴⁸. Los subsidios de esta magnitud hacen recordar los sistemas de planificación estatal que caracterizaban a la ex Unión Soviética. Sin embargo, lo peor de esta situación es

el impacto de los subsidios en los productores de algodón de los países pobres.

Las distorsiones de precio causadas por los subsidios de los Estados Unidos tienen un impacto directo en estos pequeños productores, ya que hacen caer los precios mundiales entre 9% y 13% y permiten que los productores de los Estados Unidos mantengan el dominio de los mercados mundiales de exportación con cerca de la tercera parte del total de las exportaciones del mundo. Estas exportaciones no serían factibles sin los subsidios. Los elevados niveles de apoyo fiscal en la práctica significan la inmunidad de los productores de los Estados Unidos a las señales de precio que emiten los mercados mundiales, lo que les permite incrementar la producción independientemente de las condiciones de mercado. De manera perversa, el aumento de los subsidios gatillado cuando caen los precios mundiales genera incentivos para la expansión de la producción en épocas de precios bajos, mientras los demás países deben absorber costos de ajuste extremadamente altos (Figura 4.13). Cuando los precios mundiales del algodón cayeron a su punto más bajo en 50 años, en 2001, las pérdidas atribuibles a los subsidios estadounidenses se estimaron en 1% a 3% del PIB de países como Burkina Faso y Malí en África Occidental, región en la que unos dos millones de pequeños propietarios dependen del algodón como su principal, y a veces única, fuente de ingreso. Estas pérdidas afectaron directamente a los hogares pobres y la merma de ingresos comprometió la situación nutricional y los recursos disponibles para salud, educación e inversiones en agricultura. Sólo en Benin, la caída en los precios del algodón en el período 2001-2002 se vinculó con un aumento de la pobreza de 37% a 59%⁴⁹.

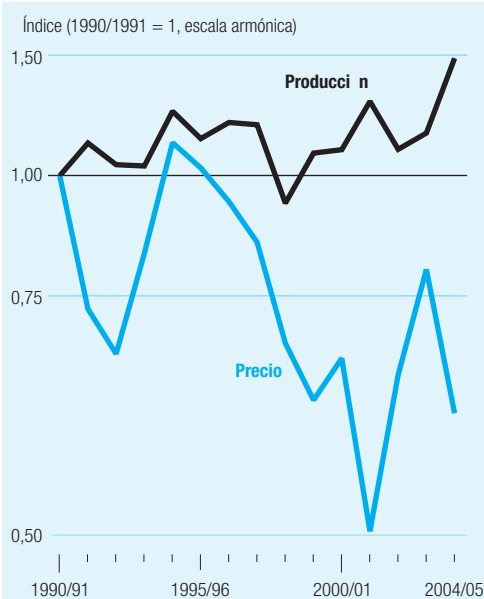
Las distorsiones en el mercado mundial del algodón están desestabilizando economías completas y los más castigados son los países pobres. Las exportaciones de algodón revisten una importancia marginal para los Estados Unidos, mientras que en Burkina Faso representan el 50% del valor de las exportaciones y constituyen un pilar de la economía nacional. En momentos en que el mercado mundial del algodón parece avanzar hacia otra profunda caída de precios, el FMI calcula que el empeoramiento de los términos de intercambio en 2005 reducirá el crecimiento económico de Burkina Faso en 2,5% del PIB, de modo que la tasa de crecimiento

proyectada se reducirá a la mitad⁵⁰. Este resultado implica graves consecuencias para los esfuerzos de alcanzar el ODM de reducir la pobreza de ingreso a la mitad. También amenaza con desestabilizar la balanza de pagos, ya que los flujos de ayuda no serán suficientes para cubrir el creciente déficit. El desarrollo humano se verá afectado tanto por el efecto en la pobreza rural como por la menor capacidad de importación.

La política agrícola de los Estados Unidos no es la única causante de los problemas que afectan a los mercados internacionales del algodón; otro factor contribuyente es el aumento de la producción en otras regiones, en especial en China, además de los fuertes subsidios que otorga la Unión Europea⁵¹. Sin embargo, debido a que Estados Unidos es el mayor exportador del mundo, sus políticas tienen una incidencia particularmente fuerte en los mercados mundiales.

No sólo los pequeños agricultores que participan en la producción de cultivos para la exportación ven mermados sus ingresos. Las políticas estadounidenses dañan a los productores nacionales de muchos países. Entre 2002 y 2003, el arroz cultivado en los Estados Unidos al costo de US\$415 la tonelada se exportó a US\$274 la tonelada⁵². Los exportadores rivales, tales como Tailandia y Viet Nam,

Figura 4.13 Producción de algodón en EE.UU.: inmune a los cambios en el precio mundial



Fuente: Comité Consultivo Internacional del Algodón 2005.

En 2005, los 20.000 agricultores de algodón de los Estados Unidos recibirán del gobierno pagos por un monto equivalente al valor de mercado del cultivo y superior a la ayuda que el país entrega a África Subsahariana

tuvieron que ajustarse a esta competencia desleal y lo mismo debieron hacer los millones de campesinos que cultivan arroz para sus mercados nacionales. En países como Ghana y Haití, las importaciones desde los Estados Unidos desplazaron a esos campesinos de los mercados nacionales y socavaron las posibilidades de establecer una economía rural dinámica. En Ghana, los campesinos de la parte septentrional más pobre del país que se dedican a cultivar arroz enfrentaron el cierre de los mercados a sus productos debido a las importaciones baratas procedentes de los Estados Unidos. El FMI se ha opuesto a recurrir a los aranceles para restringir estas importaciones, aduciendo que no existen pruebas de competencia desleal. Es una decisión que no cuadra con los pagos presupuestarios de US\$1.300 millones realizados en 2003 por el país por concepto de arroz, monto que representa casi tres cuartas partes del valor de producción.

Reformular las normas para la agricultura

La Ronda de Doha es la oportunidad para eliminar uno de los ejemplos más notorios de comercio desleal y si bien los subsidios agrícolas de los países desarrollados tienen un historial vil y de larga data, su reducción ahora es más urgente que nunca antes pues ello permitiría eliminar uno de los obstáculos que impiden avanzar hacia el cumplimiento de los ODM. Sin embargo, los progresos en esta dirección han sido magros. Desde el inicio de la Ronda de Doha, en Estados Unidos se aprobaron leyes que aumentan el apoyo a la agricultura en unos US\$7.000 millones al año⁵³. Las nuevas leyes asimismo estrecharon los vínculos entre subsidios y producción que se habían distendido en el marco de las leyes vigentes anteriormente.

De manera similar, el último giro en la larga epopeya de reformas a la Política Agrícola Común (PAC) tampoco se presta para optimismos. Conforme a las medidas acordadas en 2003, la Unión Europea creó un marco que reestructurará, pero no disminuirá, el apoyo total y de hecho, el presupuesto de la PAC aumentará en el transcurso del próximo decenio. La Unión Europea sostiene que los pagos en el marco de la Política reformada serán viables para la OMC y por consiguiente, quedan exentos de cualquier reducción convenida como resultado de la Ronda de Doha. ¿Cómo afectará la reforma de la PAC el nivel general de apoyo según tal polí-

tica? Una evaluación realizada por la OCDE sobre la base de proyecciones que captan el efecto de la nueva estructura de pagos concluye que, como resultado de la reforma, el apoyo a los productores seguirá siendo de más de la tercera parte del valor de producción (y el Estimado de Apoyo al Productor apenas disminuirá en un poco más del 1%)⁵⁴. Puesto que los pagos aún están vinculados con la producción anterior y el tamaño de la propiedad, el apoyo seguirá beneficiando a los agricultores más grandes y más ricos. Si bien cambiará la estructura de los pagos, el precio sostén seguirá representando el 52% del total bajo la PAC reformada.

En la propia OMC están surgiendo nuevas amenazas. En lugar de abordar de frente el desafío crucial de eliminar las distorsiones de mercado, los países desarrollados han emprendido un elaborado ejercicio de reformulación de los subsidios (Recuadro 4.6). Ahora se corre el peligro de que un acuerdo de la OMC deje intactas las mismas distorsiones que la Ronda de Doha intentaba eliminar, situación que a la vez socavaría las perspectivas de alcanzar los ODM.

Cerrar espacios para las políticas de desarrollo

La última ronda de negociaciones en torno al comercio mundial amplió la competencia de las normas de la OMC a nuevas áreas y también fortaleció los mecanismos de ejecución. En el nuevo sistema, los miembros de la OMC ahora deben cumplir todos los acuerdos adoptados como paquete, disposición que se conoce como compromiso único o *'Single Undertaking'* (cláusula que significa que ningún tema se considerará definitivamente aprobado sin que lo estén también todos los restantes). Un procedimiento de solución de controversias asegura el cumplimiento de los acuerdos. En forma paralela al fortalecimiento de las normas multilaterales, han proliferado los acuerdos regionales de comercio, que hoy suman unos 230 y cubren aproximadamente el 40% del comercio mundial. En cuatro áreas en particular, las normas multilaterales más drásticas o los acuerdos regionales influirán de manera importante en el desarrollo humano y la futura distribución de los beneficios que resultan del comercio mundial: Política industrial, Propiedad intelectual, Servicios, Aranceles e ingresos.

La respuesta a la pregunta planteada en el título es simple: cuando lo dicen los países desarrollados. El problema que hoy enfrentan los países en desarrollo es que los países industrializados han transferido su apoyo hacia áreas de subsidios escasamente cubiertas por las normas de la OMC, las mismas normas que fueron diseñadas bajo la fuerte influencia de la Unión Europea y los Estados Unidos.

El Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre agricultura, negociado principalmente entre la Unión Europea y los Estados Unidos, introdujo tres categorías de subsidios. Los subsidios de la 'caja ámbar' están sujetos a todos los recortes de la ayuda acordados en la OMC; se permiten los subsidios de la 'caja verde', los que se consideran 'no distorsionadores'. Entre ambos están los subsidios de la 'caja azul', los cuales están exentos de recortes si se consideran vinculados con tierras que están dejando de ser cultivadas y que fueron introducidos por insistencia de la Unión Europea a fin de dar cabida a las reformas de la política agrícola común. Conforme a esta política, la idoneidad para recibir pagos directos está condicionada a que los productores dejen de cultivar una cierta proporción de sus tenencias.

¿En qué radica la importancia de estas diferencias? En que el marco de la OMC ejerce una disciplina débil o casi nula precisamente sobre las formas de apoyo hacia las cuales los gobiernos de los países desarrollados dirigen hoy los subsidios agrícolas. En 2001 (el último año para el cual se dispone de notificaciones de la OMC), Estados Unidos gastó US\$50.000 millones en pagos conforme a la 'caja verde', tres veces su gasto en pagos conforme a la 'caja ámbar' (ver el Cuadro). Para no ser menos, la Unión Europea también gastó \$50.000 millones en pagos conforme a la 'caja verde' y la 'caja azul', más de lo que destinó a pagos de la 'caja ámbar'. En ambos casos, las superpotencias subsidiadoras han podido mantenerse por debajo del techo fijado por la OMC para los subsidios,

Los subsidios grandes quedan al margen de las normas de la Organización Mundial del Comercio

US\$, 2001/2002 (miles de millones)

	Unión Europea	Estados Unidos
Caja ámbar	44,3	14,4
Máximo caja ámbar permitido según normas de la OMC	75,7	19,1
Caja azul	26,7	0,0
Caja verde	23,3	50,7

Fuente: OMC 2005

Fuente: Servicio de Investigaciones Económicas, del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos; Watkins, 2003b.

a través de la reestructuración del apoyo general, más que del recorte. Lo que resulta de todo esto es que muchos de los subsidios que permiten que Europa exporte cereales y que los Estados Unidos exporten arroz, algodón, maíz y otros cultivos bajo el costo en los mercados mundiales no son, para los fines de la OMC, catalogados como subsidios a las exportaciones ni subsidios que distorsionan el comercio y por lo tanto, podrían quedar fuera de cualquier acuerdo destinado a recortarlos.

Algunos países en desarrollo ya han recurrido a los paneles de disputas de la OMC para cuestionar subsidios específicos. En el caso del algodón, Brasil cuestionó con éxito la clasificación hecha por Estados Unidos de sus pagos directos como pertenecientes a la 'caja verde'. Los subsidios al azúcar aplicados por la Unión Europea también han sido puestos en tela de juicio satisfactoriamente por Brasil, la India y Tailandia y un panel de la OMC decidió que estos subsidios no cumplen con sus normas. Sin embargo, existe cada vez más peligro de que un acuerdo de la OMC deje espacio suficiente para permitir que el apoyo agrícola general, según la definición de estimación de apoyo al productor de la OCDE, se mantenga en torno al nivel actual, si bien en un nuevo envase.

Un resultado como este reduciría en forma drástica la credibilidad de cualquier acuerdo agrícola de la Ronda de Doha. Si bien no todos los subsidios provocan el mismo nivel de distorsión, la transferencia anual de pagos multimillonarios a la agricultura a gran escala sin lugar a dudas provoca graves distorsiones de mercado, incluso si estos pagos se catalogan nominalmente como no distorsionadores. Lo anterior es especialmente cierto en sectores que producen enormes excedentes destinados a los mercados mundiales. A lo menos, tales pagos constituyen una garantía que cubre riesgos, recursos de capital para inversiones y una fuente de garantía para préstamos. Desde la perspectiva de los campesinos algodoneros de Burkina Faso o los productores de arroz de Ghana, la precisión legal de la OMC a la hora de clasificar los subsidios no tiene tanta urgencia como determinar si los subsidios de los países ricos socavan o no sus formas de sustento. El problema del actual marco de normas para la agricultura es que institucionaliza prácticas comerciales injustas cubiertas por un barniz de legalidad de la OMC, con lo cual se debilita la legitimidad del propio sistema multilateral basado en normas. Uno de los puntos de referencia a la hora de ponderar los resultados de la Ronda de Doha en su conjunto debería ser la formulación de normas de la OMC que prohíban la competencia injusta entre países desarrollados y en desarrollo.

Política industrial

Una de las tareas más urgentes y difíciles que encaran los países en desarrollo es la formación de capacidades para incursionar en áreas del comercio mundial de mayor valor agregado. Por los motivos explicados anteriormente, una política industrial y tecnológica activa es un requisito primordial en este aspecto. Sin embargo, las actuales normas vigentes restringen gravemente el campo de acción de los gobiernos en esta área.

Varios acuerdos de la OMC restringen expresamente el espacio normativo disponible a los gobiernos. El Acuerdo sobre Subsidios prohíbe una amplia gama de incentivos fiscales y crediticios para las exportaciones y de manera similar, el Acuerdo sobre Medidas de Inversión Relacionadas al Comercio (TRIM) veda el uso de herramientas que alguna vez utilizaron con provecho las economías de Asia Oriental y otras para maximizar el beneficio de las inversiones extranjeras, entre ellas exigencias de contenido local, transferencias tecnológicas, empleo de mano de obra local e investigación y desarrollo.

Todo esto parece ser injustificado. No toda política industrial ha funcionado y sobran ejemplos de políticas de esta naturaleza que fueron ‘capturadas’ por grupos de interés o que culminaron en onerosos proyectos industriales inútiles. Al mismo tiempo, es difícil encontrar ejemplos de sectores que hayan competido con buenos resultados en los mercados mundiales en que no hubiera estado involucrado activamente el Estado. Muchas de las medidas que secundaron el desarrollo industrial de Asia Oriental hoy están proscritas por las normas de la OMC⁵⁵. China recurrió de manera profusa a disposiciones respecto de contenido local y transferencia tecnológica, las cuales permitieron el surgimiento de empresas competitivas en el ámbito mundial que rápidamente escalaron hacia áreas del comercio mundial de mayor valor agregado. La industria aeronáutica de Brasil, la tercera mayor fuente de ingresos de exportación de ese país, contó con el respaldo de créditos subsidiados. En la India, el sector de más rápido crecimiento de repuestos de automóviles recibió apoyo mediante la regulación de los inversionistas extranjeros y la aplicación de normas sobre contenido local (Recuadro 4.7). En América Latina, donde la industria de repuestos de automóviles se ajusta a las normas propuestas por la OMC, las empresas nacionales prácticamente fue-

ron eliminadas del mercado por compañías transnacionales extranjeras⁵⁶.

El objetivo de la política industrial debería ser crear las condiciones necesarias en los países para adquirir las capacidades tecnológicas requeridas para aumentar la productividad, maximizar las ventajas del comercio y desarrollar ventajas comparativas dinámicas⁵⁷. La protección generalizada y los desincentivos a la inversión extranjera no sirven. Para conseguir sus objetivos, la política industrial necesita concentrarse en nuevos sectores dinámicos, ofrecer protección limitada en el tiempo contra las importaciones y promover actividades que generen inversiones y difusión de las tecnologías. En este proceso, la interacción transparente entre el sector público y el privado es de importancia crucial.

Normas más generales de la OMC podrían promover la transparencia y la predictabilidad necesaria para asegurar que las políticas industriales no precipiten controversias comerciales, como sucede cada vez más con mayor frecuencia entre los Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, el sistema actual no está en absoluto sincronizado con lo que se necesita para fortalecer los vínculos entre el comercio y el desarrollo humano. Como punto de partida para la reforma, se debería reconocer que el multilateralismo no tiene como fin imponer procedimientos comunes o un esquema de libre mercado para los países con enfoques diferentes y distintos grados de desarrollo, sino aceptar el argumento que defiende políticas públicas diversas. El sistema basado en normas podría, así, concentrarse en el desafío primordial de fortalecer la previsibilidad y evitar el conflicto.

Propiedad intelectual

Las normas sobre propiedad intelectual inciden fuertemente en el desarrollo humano. Influyen en las condiciones bajo las cuales los países pobres pueden adquirir y adaptar las nuevas tecnologías que requieren para aumentar su nivel de vida y triunfar en el comercio mundial. Y también influyen en el acceso a medicamentos. Cualquier norma sobre propiedad intelectual deberá encontrar el equilibrio entre dos objetivos: crear incentivos para la innovación a través de las patentes y otras medidas y diseminar al máximo los beneficios de la innovación. El acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el

Comercio (ADPIC) de la OMC y las variaciones 'ADPIC-plus' en acuerdos regionales y bilaterales no han logrado balancear los intereses de los dueños de las tecnologías con los intereses del público más amplio.

El acuerdo sobre los ADPIC establece un sistema mundial para los derechos de propiedad intelectual que se basa en el nivel de protección brindado por los países más desarrollados del mundo y que incluye un período de protección de 20 años para la patente. Si reducimos el alcance del nuevo sistema a sus aspectos más esenciales, veremos que aumentará el precio de las tecnologías patentadas, generará ganancias para los dueños de las patentes y aumentará el costo de transferencia de las tecnologías. Hoy, las empresas de los países desarrollados poseen del 96% de las regalías (royalty) por paten-

tes y reciben US\$71.000 millones al año por este concepto⁵⁸.

El acuerdo sobre los ADPIC amenaza con profundizar la brecha digital entre los países tecnológicamente ricos y pobres. Históricamente, la capacidad de copiar tecnologías ideadas en países económicamente desarrollados ha sido un factor importante en la habilidad de otros países para ponerse al nivel de los demás. En el siglo XIX, los Estados Unidos copiaron las patentes británicas. En Asia Oriental, Japón, la República de Corea, la Provincia China de Taiwán y China han perfeccionado tecnologías a través de la ingeniería inversa y el copiado. Hoy, los países que se encuentran en lo más alto de la escala tecnológica han eliminado la posibilidad de aplicar tales estrategias. En momentos en que la tecnología es cada vez más importante

El acuerdo sobre los ADPIC amenaza con profundizar la brecha digital entre los países tecnológicamente ricos y pobres

Recuadro 4.7

El sector de partes de automóvil de la India

Un importante motor del desarrollo industrial es la integración de las empresas locales a las cadenas mundiales de suministro. Los buenos resultados dependen fundamentalmente de las políticas industriales.

La cadena de suministro más desarrollada del mundo es la de la industria automotriz. En el último decenio, las empresas de la India han surgido con una fuerza notable, especialmente en el sector de los repuestos, y compañías como Bharat Forge, Brakes India y Sundaram han alcanzado áreas de producción de bastante valor agregado, a menudo en alianza con empresas multinacionales. En este sentido, el contraste con América Latina es sorprendente pues la industria relativamente desarrollada de estos países fue desalojada de los mercados nacionales y regionales por compañías automotrices extranjeras que utilizaban sus propios proveedores.

A los buenos resultados en las exportaciones siguió un prolongado período de protección del mercado. Las altas barreras a las importaciones crearon incentivos para que los inversionistas extranjeros se ubicaran en la India y forjaran alianzas con empresas locales. Estas barreras se eliminaron en forma gradual, de manera absolutamente contraria a lo sucedido en América Latina. En la India, los aranceles aplicados a automóviles y repuestos de automóviles importados llegaban en promedio a más del 30% a mediados de los noventa, mientras que en América Latina no superaban el 3%.

La cadena de suministro de repuestos de automóviles se ha desarrollado con velocidad. El valor de la producción aumentó de

US\$2.400 millones en 1997 a US\$4.200 millones en 2001. La India también ha emergido como un importante exportador y en la actualidad, los envíos dan cuenta de alrededor del 15% de la producción del sector, con lo cual llegan a US\$800 millones en términos de valor en 2002-2003. Las comparaciones internacionales muestran que las empresas indias más destacadas son competitivas a nivel mundial en una amplia variedad de productos para automóviles y que las compañías nacionales han reducido drásticamente los índices de defectos y usan mano de obra calificada para dominar nuevas tecnologías.

Los datos provenientes de investigaciones a nivel de empresas indican que es poco probable que los cambios en las normas de la OMC debiliten la posición de las empresas nacionales pues la mayoría de los inversionistas extranjeros sostienen que los proveedores de la India son tan eficientes como quienes proveen alternativas importadas.

Las restricciones en términos de contenido nacional se utilizaron para estimular el desarrollo de la industria de repuestos, pero este tipo de políticas no siempre es adecuada ni arroja buenos resultados. No obstante, en este caso una industria en ciernes fue correctamente alimentada con la participación de las empresas automotrices internacionales. El problema clave en otros casos es saber si las empresas multinacionales se abastecerán en los mercados nacionales toda vez que las normas de la OMC descartan las normas sobre contenidos locales.

Fuente: Sutton 2004; Tewari 2003.

para la competitividad del comercio internacional, el creciente costo de importación de las tecnologías podría marginalizar aún más a muchos países en desarrollo.

Las amenazas al desarrollo humano que plantea el acuerdo sobre los ADPIC son especialmente pronunciadas en la salud pública⁵⁹. Las condiciones bajo las cuales entran al mercado los productos genéricos producidos por el método de ingeniería inversa y luego compiten con los productos de marca o patentados influyen fuertemente en los precios de los medicamentos. Por ejemplo, cuando la versión genérica del fluconazole, medicamento usado en el tratamiento del VIH/SIDA, entró al mercado de Tailandia, los precios disminuyeron al 3% de su nivel inicial. El fortalecimiento de las normas sobre propiedad intelectual demorará la entrada de drogas genéricas e impulsará los precios al alza. La demanda de medicamentos es muy sensible a los precios en los países pobres, donde los hogares pagan tres cuartas partes de su costo. Un cálculo para la India sugiere que para los hogares el costo que se asocia con mayores precios de los medicamentos aumentará en US\$670 millones y casi duplicará el gasto actual en medicamentos contra las bacterias⁶⁰. Los proveedores públicos de salud también tendrán que ajustarse a los costos más altos. El gobierno de Costa Rica calcula que su presupuesto de productos farmacéuticos tendrá que multiplicarse por cinco para mantener la cobertura universal sin considerar el acceso a medicamentos genéricos.

Las preocupaciones respecto del aumento de precio de los medicamentos que generaría una mayor protección de la propiedad intelectual indujeron en 2003 a los gobiernos a adoptar la Declaración de Doha relativa a la salud pública. En principio, la Declaración fortalece el derecho de los países con capacidades de fabricación insuficientes de usar las licencias obligatorias para importar copias de bajo costo de medicamentos patentados y así promover la salud pública. Consigna que el acuerdo sobre los ADPIC “no debe impedir que los Miembros adopten medidas para proteger la salud pública”⁶¹.

Está por verse si la Declaración será interpretada en el espíritu que refleja este compromiso. En un hecho esperanzador y respondiendo a presiones internacionales, las empresas farmacéuticas bajaron los precios de los medicamentos utilizados en el tratamiento del VIH/SIDA a niveles cercanos al costo.

Sin embargo, no queda claro si esta medida debilitará la protección de sus derechos de propiedad intelectual en productos patentados que se utilizan para tratar problemas de salud de perfil más bajo como la diabetes (que afecta a 115 millones de personas de países en desarrollo), y el cáncer cérvico-uterino (que afecta a 400.000 mujeres de naciones en desarrollo) o para prevenir enfermedades como la neumonía (que causa una cuarta parte del total de muertes infantiles del mundo)⁶².

Pero incluso si la declaración se interpreta según el espíritu de Doha, los países desarrollados están exigiendo disposiciones de ‘ADPIC plus’ en muchos acuerdos regionales que fortalecen explícitamente la protección proporcionada a las empresas farmacéuticas —mucho más allá de las estipulaciones de la OMC— y, además, restringen el espacio normativo para los gobiernos. De hecho, algunos países en desarrollo parecen haber adoptado estrategias de negociación comercial que aceptan la protección más rigurosa de las patentes a cambio de obtener mejor acceso a los mercados⁶³. Los tratos cerrados han sido desproporcionados, situación que refleja las desigualdades en el poder negociador (Recuadro 4.8).

Comercio de servicios

La liberalización del comercio de servicios ofrece potenciales beneficios para los países en desarrollo. El problema es que los países industriales han concentrado su atención en áreas que amenazan con socavar las perspectivas del desarrollo humano y han dejado de lado la liberalización de áreas que podrían ser de provecho para los países pobres.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) define el marco para el establecimiento de normas multilaterales jurídicamente vinculantes en la OMC y cubre cuatro ‘modos de suministro’: el transfronterizo (como el comercio electrónico y las telecomunicaciones); el consumo en el extranjero (el turismo y las disposiciones de salud, entre otros); la presencia comercial (por ejemplo, a través del establecimiento de bancos, compañías de seguro o instituciones financieras), y el movimiento temporal de personas.

Los países desarrollados han concentrado sus esfuerzos casi exclusivamente en la presencia comercial. Su prioridad ha sido el establecimiento de normas de la OMC que refuercen el derecho de bancos, compañías de seguro y otros proveedores multilate-

En los últimos años hemos sido testigos de drásticos cambios en la política comercial de los EE.UU. Mientras la OMC sigue siendo un importante epicentro, los Tratados de Libre Comercio regionales y bilaterales se utilizan para fortalecer y ampliar las disposiciones multilaterales. Unas de las que más se destacan son las normas sobre propiedad intelectual. Muchas de las negociaciones en las que se está llegando a acuerdo generan inquietudes en relación con el desarrollo humano.

Los acuerdos bilaterales establecidos con Jordania (2000), Viet Nam (2001), Chile (2003), Marruecos (2004), Australia (2004) y el acuerdo regional con seis países en el marco de la Zona de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA, 2004) han generado disposiciones del tipo 'ADPIC-plus'. Si bien las disposiciones más precisas varían, existen tres temas recurrentes:

- *Extensión y expansión de la protección de las patentes:* Todos los Tratados de Libre Comercio otorgan protección de las patentes por un plazo de 20 años, tal como lo estipula la OMC. En ciertas condiciones, exigen una prolongación del período de protección. Por ejemplo, los titulares de patentes en el marco del CAFTA pueden solicitar extensiones para compensar cualquier demora de los organismos fiscalizadores nacionales en el otorgamiento de la patente. Además, todos los Tratados de Libre Comercio van más allá del acuerdo sobre los ADPIC en cuanto a fortalecer la protección de las patentes en el caso de plantas y animales.
- *Restricciones sobre uso de datos clínicos:* Antes de que se otorguen las patentes para medicamentos, las compañías farmacéuticas deben registrar los datos de ensayos clínicos ante los organismos nacionales de inscripción de medicamentos. Acceder a tales datos es importante para las empresas productoras de medicamentos genéricos ya que les permite producir copias de medicamentos patentados sin tener que repetir ensayos costosos. Por su parte, el acuerdo sobre los ADPIC sólo establece que los gobiernos deben impedir "el uso comercial injusto" de datos. Por el contrario, la mayoría de los Tratados de Libre Comercio disponen de un período de "exclusividad de mercado" de cinco años que resulta coherente con las leyes de los Estados Unidos. Durante este período, se prohíbe el acceso a los datos de los ensayos, con lo cual se podría retrasar la entrada al mercado de los medicamentos genéricos y limitar la posibilidad de utilizar licencias obligatorias. Además, la exclusividad es transfronteriza; las restricciones que se aplican en un país (por ejemplo en los Estados Unidos.) también son válidas en otro (por ejemplo, Nicaragua) y en toda la jurisdicción del Tratados de Libre Comercio.
- *Restricciones sobre licencias obligatorias e importaciones paralelas:* En el marco del acuerdo sobre los ADPIC, los gobiernos pueden autorizar licencias obligatorias que permitan a las com-

pañías genéricas producir copias de medicamentos patentados de bajo costo a fin de propiciar la salud pública. También es posible importar productos patentados que se venden a menor costo en el extranjero, disposición conocida como importaciones paralelas. Los Tratados de Libre Comercio debilitan ambas disposiciones. Por ejemplo, algunos acuerdos limitan el uso de las licencias obligatorias a situaciones de emergencia y casos de probado comportamiento anticompetitivo. La responsabilidad de los países en desarrollo pobres de "probar" que se trata de una emergencia o de un comportamiento anticompetitivo, probablemente limite la posibilidad de recurrir a las licencias obligatorias. De igual modo, mientras el acuerdo sobre los ADPIC permite a los miembros de la OMC cierto nivel de flexibilidad a la hora de decidir si autorizar o no la importación paralela de medicamentos patentados, la mayoría de los Tratados de Libre Comercio permite a los titulares impedir tal situación.

El efecto general de estas disposiciones será limitar la capacidad de los gobiernos de presionar para reducir los precios de los medicamentos. El peligro estriba en que el aumento en el margen de utilidades para la industria farmacéutica comprometerá la capacidad de los estados de abordar los desafíos relativos a la salud pública.

Algunos países en desarrollo han estado dispuestos a comprometerse con normas de propiedad intelectual más rigurosas al tiempo que buscan concesiones en otros ámbitos. El acceso preferencial al mercado de Estados Unidos es el principal incentivo en las negociaciones, especialmente en cuanto a los bienes agrícolas. Sin embargo, el proceso de negociación ha generado algunos resultados poco equilibrados.

El CAFTA otorga acceso limitado al mercado a los seis países involucrados (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana). En el caso del azúcar, cultivo en el cual estos países tienen ventajas considerables, los aranceles seguirán en niveles superiores al 100% y las importaciones se restringirán al 1,7% del mercado. Mientras tanto, los Estados Unidos consiguieron amplias oportunidades de acceso a los mercados con el arroz en la medida en que obtuvieron cuotas libres de impuestos inmediatas con un aumento anual del 5%. Más de un tercio de las exportaciones de arroz de los Estados Unidos ingresará ahora libre de impuestos, en circunstancias que antes estaba sometido a aranceles de entre 15% y 60%.

A cambio de ventajas de mercado limitadas, en el mejor de los casos, para un cultivo de exportación producido principalmente por grandes agricultores comerciales, los países en desarrollo del CAFTA decidieron aceptar normas de propiedad intelectual que podrían comprometer la salud pública y la innovación tecnológica y que exponen a sus propios productores de arroz a una competencia altamente subsidiada proveniente del sector arrocero de los Estados Unidos.

Fuente: Tussie 2005; Mayne 2005; Departamento de Agricultura de Estados Unidos, Servicio Agrícola Extranjero 2005.

Reducir las restricciones sobre el movimiento temporal de mano de obra significaría enormes ganancias para los países en desarrollo

rales de servicios para operar en los países en desarrollo en condiciones equivalentes a las que rigen para los proveedores nacionales. Esta estrategia negociadora refleja la sostenida campaña de presión llevada a cabo por organismos que representan a las empresas proveedoras de servicios financieros, a quienes tales normas les abrirían el mercado mundial. Los países en desarrollo, en tanto, han dado mayor importancia a otras áreas, en especial la reducción de obstáculos al movimiento temporal de mano de obra.

Los esfuerzos para promover la total liberalización de los servicios en los países en desarrollo a través de la OMC están totalmente fuera de lugar, si bien en algunos casos en efecto arrojan beneficios. Un factor importante que restringe el desarrollo humano, el crecimiento y el comercio son los servicios de mala calidad y aquí la presencia de empresas extranjeras que presten tales servicios puede modernizar la infraestructura del transporte, reducir el costo de las telecomunicaciones y mejorar el acceso al crédito. Sin embargo, es mejor que la liberalización se emprenda a través de estrategias nacionales que se encuentren arraigadas en la planificación en pos de los ODM y en metas más amplias del desarrollo humano, no a través de normas para el comercio multilateral. Este es especialmente el caso de áreas como el abastecimiento de agua y los servicios de salud y educación. Antes de aplicar cualquier régimen de la OMC, deberían evaluarse exhaustivamente las repercusiones que tendrían las normas (sector por sector) en el desarrollo humano, disposición que fue incluida en el acuerdo AGCS, pero hasta la fecha ha sido letra muerta.

Los países desarrollados no han estado dispuestos a emprender negociaciones de fondo respecto del movimiento temporal de mano de obra, si bien es en este campo donde los países en desarrollo podrían obtener los mayores beneficios. Reducir las restricciones sobre el movimiento temporal de mano de obra es una oportunidad para que los países en desarrollo exploten una de sus ventajas comparativas más grandes: salarios bajos vinculados, en muchos casos, a una elevada calificación. Consideremos, por ejemplo, el sector de programas de informática de la India que explica el 16% de todas las exportaciones y brinda empleo a 500 millones de personas. Dos terceras partes de las exportaciones van hacia los Estados Unidos de América y otra cuarta parte a Europa. En casi la mitad de estas exportaciones,

que en 2002 representaron más de US\$3.000 millones, hay involucrado personal profesional que hace la entrega en terreno⁶⁴, prestación que depende del acceso a los mercados.

El acceso a éstos se ve dificultado por algunos problemas relacionados con la inmigración y por las onerosas exigencias que deben cumplirse para obtener visa⁶⁵. Los potenciales importadores de servicios profesionales desde la India primero deben agotar las posibilidades en los mercados nacionales de mano de obra para demostrar que no existe ninguna alternativa de oferta de mano de obra, además de cumplir con los requisitos de paridad salarial. Esto último significa que los empleadores deben pagar el salario en curso en el país anfitrión (invalidando las ventajas de costo), mientras que los trabajadores extranjeros deben hacer aportes al sistema de seguridad social (a cuyas prestaciones no tienen derecho). Los ingenieros de programas también deben cumplir con determinadas exigencias de experiencia mínima (cinco años en el Reino Unido y tres años en los Estados Unidos) y pasar por procedimientos engorrosos para la emisión de los permisos de trabajo pertinentes. Existen asimismo restricciones para el contingente de trabajadores que puede entrar al país y complejas pruebas de 'necesidades económicas' que hay que superar.

Los controles de inmigración representan obstáculos aún más espectaculares a la entrada de mano de obra no calificada. Las diferencias salariales entre un mecánico zambiano o un jornalero agrícola hondureño y sus contrapartes en Europa o América del Norte son enormes. En promedio, la diferencia salarial entre los países desarrollados y en desarrollo es de 10:1, esto es, cinco veces la diferencia habitual en los precios de las mercancías. De esto se concluye que el acceso temporal a mercados laborales de salarios más altos ofrece enormes ventajas, ventajas que se cierran debido a las políticas sobre migración.

El movimiento temporal de mano de obra podría traducirse en enormes beneficios para el bienestar social. Se ha calculado que una transferencia de trabajadores calificados y no calificados desde el mundo en desarrollo tendría un potencial impacto de US\$157.000 millones anuales y equivaldría a 3% de la fuerza laboral de los países industriales. Si bien los países en desarrollo serían los principales beneficiarios, los países industriales también ganarían gracias al mayor crecimiento y al aumento de

las recaudaciones tributarias. Al igual que en el caso del comercio de bienes, sin embargo, también habría perdedores en los países desarrollados: los trabajadores no calificados que estuvieran compitiendo en el mismo sector del mercado laboral que los trabajadores nuevos llegados del exterior podrían sufrir topes o incluso mermas en sus salarios. Estos cálculos no debieran tomarse como indicativos de los resultados precisos, ya que sólo apuntan a posibles magnitudes. No obstante, para darle un contexto a los beneficios que hemos calculado, un acuerdo de la Ronda de Doha que liberalice el 40% del comercio de productos agrícolas y manufacturados generaría beneficios estimativos en bienestar de sólo US\$70.000 millones⁶⁶.

Aranceles e ingresos – Acuerdos de asociación económica

Las normas multilaterales y regionales de comercio influyen directamente en los aranceles y en otras políticas de importación, como asimismo en los ingresos asociados, y si bien los acuerdos regionales en que participan los Estados Unidos han concitado la atención en los debates internacionales, las políticas de la Unión Europea también son importantes.

En 2000, la Unión Europea acordó revisar su sistema de preferencias comerciales con los países pertenecientes al grupo de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) sustituyendo el Acuerdo de Cotonú por un nuevo conjunto de Acuerdos de Asociación Económica con seis regiones de ACP que abarcan 76 países. Este acuerdo, que debe entrar en vigencia en 2008, definirá los términos de las relaciones comerciales de Europa con algunos de los países más pobres del mundo. Está por verse todavía si tales términos serán consecuentes con la mística del desarrollo humano y los ODM.

Bajo las normas de la OMC, los acuerdos regionales de comercio deben ampliar la liberalización a ‘prácticamente todo el comercio’ y la Unión Europea ha adoptado este compromiso como eje central de su mandato de negociación. Además de las reducciones arancelarias, la Unión Europea también planea cubrir en las negociaciones de liberalización una serie de gravámenes no arancelarios que afectan las importaciones, el comercio de servicios y los denominados temas de Singapur sobre políticas de competencia, facilitación de las inversiones y adquisiciones de parte de los gobiernos. No hay planes de

disposiciones especiales para que los países de ACP limiten los auges de las importaciones. Tomado en conjunto, el mandato tiene el potencial de generar resultados poco equilibrados y negativos para el desarrollo humano.

Consideremos en primer lugar las implicaciones de la liberalización de ‘prácticamente todo el comercio’. Para los gobiernos de los países ricos, esta disposición incide sólo marginalmente en los ingresos públicos. En África Subsahariana, en cambio, los aranceles representan cerca de la tercera parte de los ingresos que percibe el gobierno y esta proporción sube a 50% en el caso de Lesotho y Uganda. Aunque la disminución de los aranceles no necesariamente se traduce en ingresos más bajos dado que un aumento suficiente de las importaciones puede contrarrestar los efectos de la baja impositiva, las posibilidades de que ocurra un fuerte descenso son bastante grandes. Un exhaustivo estudio concluye que tres cuartas partes de los países de ACP podrían perder 40% o más de sus ingresos impositivos y más de la tercera parte perdería 60%⁶⁷. Un resultado de esta naturaleza tendría consecuencias graves para el financiamiento fiscal de los servicios básicos y la infraestructura económica.

Existen otros aspectos del mandato que también son problemáticos. Durante la Ronda de Doha, el intento de la Unión Europea de conseguir un acuerdo de la OMC acerca de los temas de Singapur contribuyó a la paralización de las negociaciones y muchos países en desarrollo, en especial de África Subsahariana, se opusieron a fortalecer las normas de la OMC en estas áreas. Las negociaciones multilaterales sobre los temas de Singapur se suspendieron por motivos prácticos. Los críticos ahora sostienen que la Unión Europea está utilizando su poder de negociación respecto de los países de ACP para evitar la oposición en la OMC y establecer normas más restrictivas recurriendo ‘a la puerta trasera’ de las negociaciones comerciales regionales. De manera similar, también causa problemas que la Unión Europea impidiera la aplicación de normas para mejorar la capacidad de los países de ACP de proteger sus economías contra aumentos repentinos de las importaciones –por último en el caso de productos subsidiados en el marco de la Política Agrícola Común.

Se mantiene la incertidumbre respecto de los términos que aplicará la Unión Europea en su mandato de negociación. En la práctica, tiene va-

Sería un error utilizar las negociaciones regionales de comercio para ejercer presión sobre los gobiernos para que éstos procedan a una rápida liberalización

rias alternativas. Si bien algunos países de la Unión Europea han puesto énfasis en la naturaleza vinculante del requisito de la OMC de liberalizar ‘prácticamente todo el comercio’, esta norma está abierta a la interpretación y es poco probable que se llegue a una confrontación en la OMC. Si bien muchos países de África Subsahariana podrían salir ganando con aranceles más bajos, en especial para promover el comercio intra-regional, sería un error utili-

zar las negociaciones regionales de comercio para ejercer presión sobre los gobiernos para que éstos procedan a una rápida liberalización. En vista del impacto potencialmente negativo en los países de la Política Agrícola Común de abrirse al comercio de productos agrícolas subsidiados, la Unión Europea también podría ser mucho más flexible en la provisión de protección a las importaciones vinculadas con los subsidios de tal política.

Más allá de las normas: productos básicos, los nuevos guardianes y la formación de capacidades

No son sólo las normas fraudulentas imperantes en el sistema comercial del mundo que inclinan la balanza del poder en contra de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, los profundos cambios estructurales en la economía mundial están reduciendo las oportunidades de las economías vulnerables para asegurar los beneficios del comercio necesarios para impulsar el desarrollo humano. Hay dos tendencias que son especialmente problemáticas, una de larga data y otra más reciente. La primera es la prolongada depreciación que afecta los precios de los productos básicos y la segunda, el creciente poder de los guardianes del mercado, tales como los supermercados. Además del cambio secular en la estructura del comercio mundial, los países pobres enfrentan, como ya es habitual, restricciones de capacidad en sus propias economías. El nivel de formación de capacidades aceptable en la actualidad es muy inferior a lo que en realidad se necesita.

La crisis de los productos básicos

“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 para sus condiciones de vida ... y es en el interés de todos los productores que el precio de un producto no se reduzca por debajo de ese nivel y los consumidores no tienen

derecho a esperar que se haga”⁶⁸. Ha pasado medio siglo desde que el economista británico John Maynard Keynes hiciera estos comentarios. Su visión había sido moldeada por los recuerdos de la Gran Depresión, cuando el colapso de precios de los productos básicos contribuyó al derrumbe del sistema mundial de comercio, causó masivos trastornos sociales y profundizó las tensiones internacionales.

Más de 50 años después, millones de productores de bienes básicos enfrentan una depresión incluso más severa que aquella de los años treinta. Mientras el vertiginoso crecimiento en China ha apuntalado una recuperación de los precios de algunos productos básicos, los precios bajos e inestables están socavando el avance hacia los ODM en un grupo grande de países. Y, sin embargo, esta crisis de los mercados de productos básicos no figura siquiera en la agenda del comercio internacional. Si la comunidad internacional tiene el serio propósito de reducir la extrema pobreza a la mitad y alcanzar los demás ODM, este cuadro tendrá que cambiar.

La prolongada crisis que afecta los mercados del café demuestra las devastadoras consecuencias de la crisis más general que aflige a los mercados de productos básicos. En las elegantes cafeterías de los países de alto ingreso, donde el precio del café y las utilidades de las tiendas minoristas suben rápidamente, las crisis del café es difícil de dimensionar. Sin embargo, está destruyendo los medios de vida de más de 20 millones de hogares donde la producción

cafetalera de los pequeños productores constituye una vital fuente de ingresos.

Durante más de un decenio, los productores de café han estado atrapados en un movimiento a la baja de los precios y están produciendo más y más café en un desesperado esfuerzo, por lo demás contraproducente, para proteger sus ingresos. A fines de los años ochenta, los países exportadores de café recibían unos US\$12.000 millones por sus exportaciones. En 2003, exportaron más café, pero recibieron menos de la mitad en ingresos, apenas unos US\$5.500 millones. Entre tanto, en los países de ingreso alto, la economía del café toma la dirección opuesta. Desde 1990, las ventas minoristas han aumentado de unos US\$30.000 millones a US\$80.000 millones⁶⁹. Los bajos precios mundiales redujeron los costos y empujaron al alza los márgenes de utilidad de los seis torradores de café que explican el 50% del comercio mundial, al igual que las utilidades de los minoristas. Los países exportadores, entre tanto, han visto disminuir drásticamente su porcentaje del gasto a nivel de consumidor final (de una tercera parte a una décimo tercera parte)⁷⁰. Desde el punto de vista de las fincas de los pequeños productores de café, el cambio ha sido más dramático aún. Por cada dólar de café arábico de la más alta calidad proveniente de Tanzania que se vende en los cafés de los Estados Unidos de América, el campesino ahora recibe menos de un centavo (Recuadro 4.9).

Los exportadores de países en desarrollo han debido absorber enormes crisis económicas como resultado de la caída de precios. Nueve países de África Subsahariana y América Central dependen del café para la cuarta parte o más de sus ingresos de exportación. En cada caso, la baja repentina de los precios ha socavado el crecimiento y la generación de ingresos que son fundamentales para acelerar el ritmo de avance hacia los ODM. La mayoría de los productores son pequeños agricultores, de modo que la baja de precios afectó directamente el ingreso familiar y el acceso a servicios básicos como la salud y la educación⁷¹.

Uno de los países más afectados es Etiopía⁷², donde el café es el cultivo comercial más importante y genera más de 60% de los ingresos en divisas y 10% de los ingresos públicos. Cerca de 25% de la población participa de manera directa o indirecta en la producción y comercialización del café. De lo anterior se desprende que los acontecimientos en el

mercado internacional del café han afectado profundamente las perspectivas de Etiopía de alcanzar los ODM. A diferencia de los productores agrícolas de la Unión Europea o de los Estados Unidos, los campesinos de Etiopía no disponen de protección contra la caída de precios.

La crisis de precios que han debido absorber los productores de Etiopía ha sido enorme. Si bien las exportaciones han aumentado en dos terceras partes desde mediados de los años noventa, los ingresos generados por estas exportaciones han disminuido drásticamente (Figura 4.14). Más allá de las implicaciones adversas para la balanza de pago y el crecimiento económico, las menores ganancias de

Millones de productores de bienes básicos enfrentan una depresión incluso más severa que aquella de los años treinta

Recuadro 4.9 La crisis del café

“El ingreso del café es muy importante para nuestro hogar; lo uso para pagar la matrícula escolar, las cuentas médicas y para asuntos familiares. Pero ahora estoy perdiendo la fe en el café; me ha decepcionado tanto”.

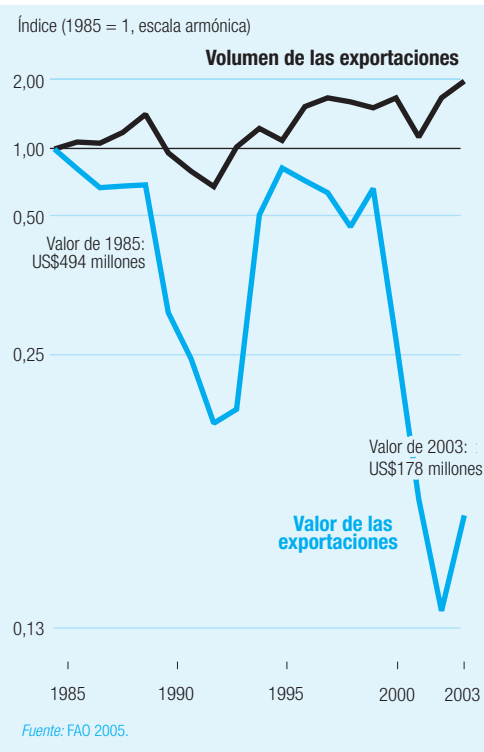
Estas son las palabras de un campesino cafetalero del distrito de Masaka cerca del Lago Victoria en Uganda Central y dan cuenta de la desesperación que sienten millones de productores.

Tal como en otros países, el café de Uganda es principalmente un cultivo de pequeña escala, tal como la papa, el maíz y las bananas, que provee una fuente de ingreso familiar. Encuestas realizada entre productores de café entre 1999 y 2002, y que abarcaron cuatro regiones que comprenden la mitad de la producción del país, captan el impacto de la caída de los precios. Durante la primera mitad de los años noventa, el aumento del ingreso familiar entre los pequeños cafetaleros, resultado de la devaluación de las divisas, la reducción de impuestos a los productores y la estabilidad en los precios mundiales, fue uno de los principales motores de la reducción de la pobreza en Uganda. Sin embargo, desde 1997, los precios mundiales se desplomaron y los ajustes a los que se vieron forzados los campesinos han comenzado a revertir estos avances:

- **Mayor nivel de endeudamiento.** Más de la tercera parte de los campesinos cafetaleros declararon que no podrían rembolsar un préstamo debido a la caída en los precios.
- **Menor consumo.** Las familias informaron haber eliminado la carne y el pescado de su dieta y reducido la cantidad de comidas. El día que entrevistamos al campesino citado al inicio de este recuadro, sus dos hijos de 10 y 12 años no habían tomado desayuno.
- **Menor inversión.** Las familias informaron haber recortado los gastos en mantenimiento de la vivienda y compra de cabras, una fuente importante de proteínas.
- **Venta de cultivos alimentarios.** Las familias informaron haber tenido que vender cosechas básicas para pagar gastos médicos y matrículas escolares.

Fuente: Vargas Hill 2005.

Figura 4.14 Precios del café y producción en Etiopía



la exportación se traducen en menos oportunidades para el desarrollo humano. El café, que se cultiva junto a otros alimentos básicos, es la principal fuente de dinero en efectivo para los hogares vulnerables. Las ventas del café financian el gasto en educación, salud y otras erogaciones de importancia crítica para los hogares.

Es difícil estimar las pérdidas financieras sufridas por los hogares ya que la información acerca del nivel de producción en este ámbito es incompleta. Además, en un mercado con precios sumamente fluctuantes, la elección de los años de referencia influirá muchísimo en la estimación de las pérdidas. Sin embargo, al recurrir al precio de 1998 de un dólar por kilo como referencia (nivel que se

aproxima al promedio de los últimos 15 años), empleamos datos domiciliarios para estimar cuánto el menor precio de US\$0,30 por kilo de 2003 redujo el ingreso de los hogares productores de café. Estos datos indican que el hogar promedio vendió aproximadamente 300 Kg. de café en 2003, por lo que la pérdida de ingreso como resultado de la baja del precio del café asciende a unos US\$200 por hogar; pérdida enorme en un país donde la tercera parte de la población rural sobrevive con menos de un dólar al día. En el ámbito nacional, la pérdida se traduce en US\$400 millones⁷³, lo que significa que por cada dos dólares de ayuda recibidos por Etiopía en 2003, se perdió un dólar debido a la caída del precio del café, merma que ha aumentado la brecha no financiada para alcanzar los ODM.

Etiopía es sólo un ejemplo de un problema de mucho mayor alcance. En Centroamérica, la caída de precios se tradujo en efectos económicos que equivalen a una merma de 1,2% del PIB, sin tomar en cuenta los efectos multiplicadores. Su impacto en la pobreza se puede cuantificar a través de los datos sobre el gasto familiar. En Nicaragua, la incidencia de la extrema pobreza entre los campesinos dedicados al cultivo de café aumentó 5% en una época en que disminuyó 16% entre los hogares que no cultivaban el producto (Cuadro 4.1). La caída del ingreso familiar ha afectado otras áreas del desarrollo humano, como la educación, e ilustra cómo los problemas en los mercados de productos básicos pueden socavar los avances hacia los ODM en un frente muy amplio.

Al igual que en el sector de otros bienes, los problemas que enfrentan los productores de café son más fáciles de describir que de resolver. La sobreoferta ha sido generada por la intensa competencia por una participación en el mercado, la creciente producción y una brecha cada vez mayor entre producción y demanda (que se traduce en la

Cuadro 4.1 Cambios en el bienestar de Nicaragua: el costo de la caída en los precios del café 1998–2001

Cambio porcentual

Hogar	Tasa de pobreza	Tasa de pobreza extrema	Matriculación escolar	Consumo per cápita
No productor de café	-15	-16	9	9,6
Productor de café	2,4	5	-7	-7

Fuente: Datos de Vakis, Kruger y Mason 2004.

acumulación de existencias). Las prácticas comerciales también han aportado su parte. Por ejemplo, los torradores de café han creado técnicas de 'vaporización limpia' que les permite sustituir café de alto valor por otros de baja calidad y precio, proceso que profundiza la depresión mundial de precios que ha aumentado de modo excesivo sus márgenes de utilidad, mientras condena a millones de productores a la pobreza⁷⁴.

En su urgencia por liberalizar los sistemas de comercialización agrícola, los donantes y los gobiernos en ocasiones han agravado los problemas que afectan a los productores de bienes básicos. Si bien los organismos estatales eran ineficientes y, algunas veces, corruptos, proveían insumos (tales como créditos y otros) a los productores. Con la pérdida de estos servicios, a los pequeños agricultores muchas veces les ha sido más difícil ingresar a los mercados mundiales, en especial en el caso de productos de mayor valor agregado. En Tanzania, la acelerada liberalización de la comercialización del café causó el colapso de las cooperativas que mantenían la calidad a través de la diferenciación de precios. De hecho, después de la apertura, el sobreprecio del café tuvo una caída mucho más pronunciada para Tanzania que para Kenya, donde el mercado nacional se abrió solo marginalmente⁷⁵. Lo mismo sucedió con el algodón, donde la apresurada liberalización terminó en el colapso de las funciones de provisión de insumos, créditos e información de mercado en Tanzania (que antes estaban en manos de organismos estatales), con consecuencias adversas para la producción y los precios al productor. En África Occidental, en cambio, la participación más activa del Estado permitió aumentar la producción y mantener un sobreprecio por la elevada calidad⁷⁶.

No existen soluciones sencillas o universales para la continua crisis que afecta los mercados mundiales de productos básicos. En algunos casos, es necesario manejar la oferta para restablecer el equilibrio del mercado, si bien los problemas que resultan de los acuerdos de viejo estilo siguen reiterándose. Las herramientas de gestión de riesgos basadas en el mercado podrían brindar cierta protección contra la volatilidad de precios, pero no contra su caída y aunque es difícil llevar las herramientas de este tipo a los productores más pobres, no es del todo imposible. Otra alternativa son las compensaciones, donde la ayuda y el alivio de la deuda se utili-

zan para amortiguar las perturbaciones que afectan la balanza de pagos. El FMI dispone de un Servicio Financiero Compensatorio, pero provee financiamiento en condiciones que la mayoría de los países de bajo ingreso de África no pueden pagar. El esquema Flex de la Unión Europea puesto en marcha en 2000 tiene mejores perspectiva. Provee asistencia presupuestaria en forma de donaciones, pero los requisitos que se deben cumplir son tan restrictivos, que pocos países califican para este mecanismo. Los países quedan habilitados para recibir este tipo de financiación si han experimentado una pérdida de 10% de sus ingresos debido a disminuciones en las exportaciones y un aumento comparable en su déficit presupuestario, lo que significa que en promedio sólo se desembolsaron US\$12 millones al año en el período 2000 a 2003 y solamente a seis de los 51 países que postularon⁷⁷.

La función de los guardianes del mercado

Los debates acerca del comercio internacional suelen centrarse en los gobiernos y se ha prestado mucho menos atención a las distorsiones asociadas con el poder económico en manos de los guardianes de los mercados de los países desarrollados. Sin embargo, las empresas mundiales minoristas y mercantiles son cada vez más importantes en el sistema internacional de comercio y conectan a millones de productores con los respectivos consumidores en todo el mundo. Estas empresas han contribuido su parte a la riqueza generada a través del comercio internacional, si bien su creciente poder en el mercado amenaza las iniciativas en marcha que buscan fortalecer los vínculos entre el comercio y el desarrollo humano.

Los supermercados aparecen como los principales guardianes de los mercados agrícolas de los países desarrollados. Su crecimiento está cambiando los mercados. Vender en los mercados mundiales, en especial en aquellos de cultivos con mayor valor agregado, significa cada vez más vender a un puñado de grandes cadenas de supermercados. Es un hecho que tiene consecuencias importantes para la distribución de los beneficios generados por el comercio⁷⁸.

Las principales 30 cadenas de supermercados y empresas de alimentos realizan alrededor de la

Los supermercados son ahora los principales guardianes de los mercados de mayor crecimiento en el comercio agrícola

El acceso a los mercados es una condición necesaria, pero no suficiente, para integrarse con éxito al comercio internacional

tercera parte de las ventas de abastecimiento de alimentos⁷⁹. Dentro de los países desarrollados, la participación de mercado de los operadores más grandes se está incrementando a un ritmo vertiginoso. Wal-Mart, una de las empresas más grandes del mundo en la actualidad, explica más de un tercio de las ventas industriales de alimentos en los Estados Unidos. En el Reino Unido, los cinco supermercados más importantes representan 70% o más de las ventas de abastecimiento de alimentos, proporción que se duplicó desde fines de los años ochenta. En los países en desarrollo está ocurriendo algo similar. A fines de este mismo decenio, los supermercados vendían menos de 20% de todos los alimentos en América Latina. Hoy ese porcentaje aumentó a 60%. La velocidad del cambio ha sido asombrosa: mientras la expansión de los supermercados en Europa tardó cinco decenios, en América Latina demoró sólo uno⁸⁰.

La concentración del poder se ha producido junto con la creación de sistemas mundiales de abastecimiento y selección de proveedores. Wal-Mart adquiere sus suministros en más de 65.000 fuentes. Carrefour compra sus melones en el nororiente de Brasil para abastecer sus puntos de venta al por menor en ese país y para aprovisionar sus centros de distribución en otros 21 países. Royal Ahold se provee de manzanas en Chile para su distribución a través de un centro situado en Perú. Empresas como Tesco del Reino Unido adquieren frutas y hortalizas de más de 200 proveedores, muchos de ellos ubicados en países en desarrollo⁸¹.

Estas tendencias son importantes para la participación en los beneficios del comercio internacional por tres motivos relacionados. En primer lugar, los supermercados son los guardianes de los mercados de mayor crecimiento en el comercio agrícola mundial así como de aquellos que tienen los niveles más altos de valor agregado. Participar de manera provechosa en estos mercados puede ser muy positivo para los ingresos de los pequeños agricultores, en especial para aquellos que logran trascender los mercados de productos básicos a través de la diversificación. En segundo lugar, la concentración de la información sobre el poder comprador confiere a los supermercados un enorme ascendente sobre los precios y los términos y condiciones más generales en que comercian los pequeños agricultores de los países en desarrollo con los países ricos. En

tercer lugar, con el surgimiento de redes mundiales de abastecimiento que abarcan muchos países, los supermercados tienen la capacidad de desplazar su demanda entre grandes cantidades de proveedores, situación que fortalece aun más su poder en el mercado.

El modelo de negocios predominante en el sector de los supermercados premia la entrega rápida, la alta calidad y, por encima de todo, los precios muy bajos. Un informe de Oxfam lo explica así: “Los compradores trabajan en una cultura comercial basada en metas e incentivos que los estimulan literalmente a ‘estrujar’ a los proveedores en materia de precios y tiempos de entrega, sin prestar mucho atención a las repercusiones éticas que puedan generarse en el extremo inferior de la cadena de abastecimiento”⁸². El poder comprador de los supermercados les permite asegurar que sean los productores los que paguen el ajuste a los precios más bajos. Por ejemplo, las cadenas de supermercados del Reino Unido iniciaron en 2002 una guerra de precios en el rubro bananas, la fruta más popular de esa nación. Entre 2001 y 2003, los precios a los productores se redujeron en un tercio, situación que afectó de manera devastadora a los pequeños agricultores proveedores del Caribe y los trabajadores de las plantaciones⁸³.

Las tendencias de esta naturaleza apuntan a un peligro inminente: que los exportadores de productos de alto valor agregado en los países en desarrollo queden atrapados en las mismas condiciones comerciales adversas que afectan a los exportadores de productos básicos. Por otra parte, los supermercados también están alzando obstáculos contra el ingreso de los pequeños productores al mercado que son mucho más inexpugnables que aquellos creados por los aranceles. Al mismo tiempo que empujan los precios a la baja, exigen a los proveedores que cumplan con mejores estándares de calidad y con criterios restrictivos de entrega ‘justo a tiempo’. Para cumplir estos requisitos, se requiere una capacidad financiera e institucional que está fuera del alcance de los pequeños agricultores, en especial cuando los supermercados demoran los pagos. La práctica comercial habitual de pago es de 45 a 60 días después de la entrega⁸⁴.

Dada la creciente preocupación por la seguridad de los alimentos entre los consumidores del mundo occidental, los supermercados se encuentran bajo una gran presión para garantizar los estándares y la

procedencia de los bienes que venden. Sin embargo, el costo de vigilar el cumplimiento de los estándares aumenta a la par con la creciente cantidad de productores y su dispersión geográfica y crea incentivos para subcontratar las compras a grandes centros de producción y distribución. El resultado es que justamente donde el comercio tiene el mayor potencial de reducir la pobreza, los obstáculos al ingreso al mercado son más elevados.

La experiencia de Kenya ilustra el problema. En el transcurso de los últimos quince años, el país se ha convertido en un exportador dinámico de hortalizas frescas a la Unión Europea y constituido en uno de los pocos casos afortunados de un país africano que pudo insertarse en mercados de mayor valor agregado. Sin embargo, los pequeños agricultores han quedado atrás: mientras que en 1997 proveían casi 75% de las exportaciones de hortalizas de mayor valor agregado de Kenya, en 2000 su participación se había reducido a 18%⁸⁵. El cambio más marcado que ha experimentado esta industria es la creciente importancia que están adquiriendo las explotaciones agrícolas arrendadas o pertenecientes a importantes empresas exportadoras. Uno de los factores desencadenantes de este cambio ha sido la necesidad de cumplir los estándares de los supermercados del Reino Unido, en especial el que se refiere a la posibilidad de identificar el origen. Otro ha sido el requisito de garantizar las cantidades que los supermercados pueden cambiar contra aviso a corto plazo. Mirando hacia el futuro, existen grandes posibilidades de que las exigencias de los supermercados marginen aun más a los pequeños agricultores que no tienen los medios para pagar el costo de la electricidad, los viveros y la iluminación artificial que se requiere para producir productos absolutamente uniformes.

Kenya no es un ejemplo aislado y los datos indican que en todo el mundo se está excluyendo a los pequeños agricultores. En Brasil, 60.000 pequeños agricultores dedicados a la lechería quedaron marginados del mercado en la segunda mitad de los años noventa debido a su incapacidad de cumplir las normas técnicas cada vez más exigentes demandadas por los supermercados⁸⁶. En la medida en que estos gigantes incrementen su alcance, es posible que se intensifiquen las presiones sobre los precios y que aumenten las barreras al mercado a través de la aplicación de normas más exigentes para los productos.

Falta de capacidad

Los mercados de exportación pueden ofrecer enormes oportunidades para el desarrollo humano, pero aprovechar esas oportunidades exige mucho más que la simple apertura. Por encima de todo, exige tener la capacidad necesaria para responder a la apertura y saber manejar los ajustes. Muchos países y productores pobres no tienen esa capacidad.

El acceso a los mercados es una condición necesaria, pero no suficiente, para integrarse con éxito al comercio internacional, como lo ha descubierto África Subsahariana. Si bien la región enfrenta las barreras arancelarias más bajas en los países desarrollados, ello no ha frenado su marginalización. Entre los motivos están los elevados costos de comercialización, los problemas relacionados con la debilidad de las instituciones y la falta de capacidad en materia de infraestructura. Los costos de transporte aumentan los precios de las exportaciones de África Subsahariana en 15% a 20%, tres veces más que el promedio mundial, y se han transformado en un obstáculo que anula los bajos aranceles que se acordaron para los exportadores africanos⁸⁷. El informe de la Comisión para África que auspicia el Reino Unido propuso un fondo de entre US\$10.000 millones y US\$15.000 millones para superar el déficit en infraestructura que afecta al continente, lo que subraya tanto la magnitud del problema como el lugar crucial que ocupa la asistencia en abordar los asuntos del comercio.

Invariablemente, son siempre los productores pobres los que enfrentan los costos de comercialización más elevados. Muchos no tienen acceso a caminos, tecnologías, información de mercado o activos productivos (tierra, capital y agua) necesarios para conseguir sus objetivos. En la República Democrática Popular Lao, 40% de las aldeas están a más de seis kilómetros de una carretera importante y 50% de los caminos son intransitables durante la temporada lluviosa. Esto dificulta el traslado de los productos a los mercados y aumenta el costo de los insumos. En África Subsahariana, la densidad de la red de caminos rurales es de sólo 55 kilómetros por kilómetro cuadrado, en comparación con más de 800 en la India⁸⁸. La insuficiencia de los caminos rurales hace aumentar los costos de transacción, reduce los precios a nivel de la explotación agrícola y los retornos a la mano de obra y debilita los incenti-

Invariablemente, son siempre los productores pobres los que enfrentan los costos de comercialización más elevados

vos de mercado. Esta carencia ayuda también a explicar por qué es bastante habitual que los pequeños agricultores africanos reciban 10% a 20% del precio de exportación de sus productos y que el resto se pierda en costos de transporte y de mercado⁸⁹.

Hay un aspecto en que las condiciones previas que se deben cumplir para impulsar el desarrollo humano a través del comercio no difieren mucho de aquellas necesarias para el desarrollo humano en general. Sin medidas para superar las profundas desigualdades y déficit en el acceso a la salud, la

educación y los activos productivos, la integración a los mercados mundiales no aportará grandes beneficios. Por este motivo, la política comercial debe formularse como parte de una estrategia integral de reducción de la pobreza y desarrollo humano. Dejar que lo solucione el mercado no es un enfoque adecuado.

De la experiencia de los exponentes del éxito en el comercio agrícola se puede extraer algunas lecciones importantes. En Senegal, las exportaciones de frutas y nueces aumentaron más de 40% desde

Recuadro 4.10 Los límites de la asistencia técnica para la creación de capacidades relacionadas con el comercio

La creación de capacidades es un aspecto crucial para lograr la correcta integración de los países en desarrollo al comercio mundial y los gobiernos de los países desarrollados han otorgado al tema una creciente prioridad en sus programas de ayuda. Empero, este tipo de asistencia técnica adolece de limitaciones que socavan su eficacia, situación especialmente cierta conforme a las medidas de la Asistencia técnica y la capacitación relacionadas con el comercio (TACB, por su sigla en inglés).

Prioridades impulsadas por los donantes. Con demasiada frecuencia, la TACB se inclina hacia las prioridades de los donantes. Al inicio de la Ronda de Doha, el programa de negociaciones de la Unión Europea asignó prioridad a las políticas sobre competencia, la facilitación del comercio y la inversión, es decir los 'temas de Singapur'. La abrumadora mayoría de los países en desarrollo, especialmente en África y entre los países menos desarrollados, rechazaron este programa. Aún así, en 2001, los temas de Singapur dieron cuenta de la mitad del total de la asistencia técnica en políticas comerciales registrado por la OMC. Por el contrario, sólo el 1% del apoyo a las políticas se destinó a negociaciones sobre temas agrícolas, área de vital inquietud para los países en desarrollo. El sesgo en los programas bilaterales se presenta a través de la discriminación (cuando los donantes rehúsan financiar actividades desfavorables a sus intereses inmediatos) o el favoritismo (cuando los donantes ofrecen apoyo para temas que ellos consideran prioritarios).

Sesgos y restricciones en las asesorías. Una cantidad desproporcionada de asesoría de TACB consiste en cómo poner en práctica los acuerdos de la OMC según los países desarrollados, lo cual incluye gran parte de la actividad de la OMC bajo el Fondo Fiduciario Mundial creado en 2001. Por otra parte, casi no se ofrece

asistencia en temas que podrían corregir el desequilibrio de poder y mejorar los objetivos en materia de políticas públicas.

Financiación insuficiente. Algunos de los programas de TACB más eficaces adolecen de falta de financiación crónica. Un ejemplo es el Programa Conjunto de Asistencia Técnica Integrada de la OMC, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el Centro Internacional de Comercio. En particular, se trata de un programa muy apreciado por los gobiernos de África. Sin embargo, actualmente se financia a través de un Fondo Fiduciario Común de US\$10 millones repartidos entre 20 países, suma que parece totalmente desproporcionada considerando la envergadura de las desventajas que enfrentan los gobiernos africanos en la OMC. La financiación actual para estos países en desarrollo conforme al Marco Integrado es inferior a los US\$6 millones.

Vínculos débiles con las estrategias de desarrollo. Los esfuerzos realizados por los donantes para incorporar a la TACB a la cooperación para el desarrollo y la planificación nacional para la reducción de la pobreza no están a la altura de las expectativas. El Marco Integrado, para tomar un ejemplo, ha llevado a cabo varias evaluaciones de diagnóstico de muy buena calidad respecto de las restricciones por el lado de la demanda, especialmente en lo que respecta a los pobres. Sin embargo, no hay pruebas de que las recomendaciones se hayan incorporado a los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza, la mayoría de los cuales dice muy poco sobre políticas comerciales. Por todo ello, la eficiencia del Marco Integrado se ha visto aún más debilitada por la mala coordinación, los mandatos contradictorios y superpuestos de los organismos implicados y un sesgo por la sobre financiación de la asistencia técnica destinada a la infraestructura.

Fuente: Deere, 2005.

1998 y los pequeños agricultores fueron el motor que impulsó este crecimiento. Se crearon más de 10.000 empleos rurales. La clave del éxito fue una asociación entre pequeños agricultores, el gobierno y el Proyecto de Promoción de las Exportaciones Agrícolas⁹⁰. El proyecto impulsa el establecimiento de centros frigoríficos, provee información de mercado y rehabilita servicios de carga. En Ghana, cinco cooperativas de pequeños agricultores crearon una empresa que ha liderado el aumento en las exportaciones de piñas a la Unión Europea y los mercados regionales, empresa que en sus inicios contó con el apoyo del Banco Mundial. Ahora trabaja con organismos públicos y proveedores privados para contratar servicios técnicos que ayuden

a los campesinos a cumplir las normas que deben satisfacer los productos, en la obtención de créditos y en los procedimientos de exportación⁹¹. En la India, Spices Board, la junta a cargo de las especias, brinda una estructura normativa y los sistemas de comercialización que vinculan a 2,5 millones de productores con los mercados mundiales, provee asistencia en la comercialización y en sistemas de manejo de plagas y también en el mantenimiento de normas de calidad. En todos los casos, las asociaciones entre el sector público y el privado fueron decisivas para el cumplimiento de los planes⁹².

Desde el inicio de la Ronda de Doha, los países desarrollados se comprometieron a esforzarse más en la creación de capacidades para superar los obs-

Recuadro 4.11 En busca de coherencia

A veces, la creación de capacidades adolece directamente de incoherencias a nivel de políticas. La política pesquera aplicada por la Unión Europea en Senegal constituye un ejemplo descarnado. Mientras una parte de la ayuda de la Unión Europea y sus políticas comerciales buscan apoyar una gestión sostenible de los recursos y equilibrar el crecimiento de las exportaciones con las necesidades de los mercados locales, otra parte socava estos objetivos.

Hoy en día, el sector pesquero da cuenta de más de la tercera parte de los ingresos de Senegal por concepto de exportaciones, aproximadamente 75% del consumo nacional de proteínas. Además, el sector es responsable del empleo directo e indirecto de unas 600.000 personas, lo que incluye un gran número de pequeños pescadores.

El florecimiento de la industria pesquera de exportación ha contado con el apoyo del organismo de desarrollo francés, el cual ha financiado alrededor de la tercera parte de los costos asociados con el cumplimiento de las normas de la Unión Europea en materia de seguridad alimentaria. Las preferencias comerciales de la Unión Europea también han protegido a Senegal de la competencia de menor costo proveniente de Tailandia. Otros donantes de la Unión Europea, además del Banco Mundial, están respaldando proyectos destinados a mejorar la capacidad del país para administrar las poblaciones de peces en forma sostenible y la Unión Europea gasta US\$12 millones en apoyo a labores de inspección y monitoreo. En este sentido, el trabajo de diagnóstico realizado conforme al Marco Integral para la Asistencia Técnica Relacionada ha puesto hincapié en la importancia de desarrollar una capacidad nacional para monitorear y controlar el acceso a las poblaciones de peces.

Fuente: Brown 2005b; Kaczynski y Fluharty 2002; PNUMA 2002; Picciotto 2004; CTA 2004; Jensen 2005.

Si bien una parte de la ayuda y la política comercial de la Unión Europea buscan apoyar el manejo sostenible del recurso y a equilibrar el crecimiento de las exportaciones con las necesidades del mercado local, otra parte socava abiertamente estos mismos propósitos. Desde 1979, la Unión Europea financia una serie de acuerdos destinados a lograr que las embarcaciones europeas accedan a la población íctica de Senegal. El último trato de “efectivo a cambio de acceso” consiste en una transferencia de US\$64 millones que cubre el período hasta 2006 y que forma parte de un conjunto más amplio de acuerdos a través de los cuales la Unión Europea ha subsidiado el acceso a los recursos pesqueros de otros países para compensar la sobrepesca en sus propias aguas.

Después de 15 años de “cooperación” con la Unión Europea, el sector pesquero de Senegal enfrenta una profunda crisis. Las poblaciones se han reducido considerablemente, situación que afecta al sector artesanal, hace subir los precios en los mercados locales y pone en peligro el abastecimiento de las fábricas de conservas de exportación. Al igual que los anteriores acuerdos, las actuales disposiciones no ponen límites a la cosecha y, a causa de la falta de registros de tonelaje, las autoridades senegalesas no pueden monitorear las poblaciones. Esta situación muestra un marcado contraste con la gestión del recurso pesquero adoptada por la Unión Europea en su propio territorio, donde se fijan límites al total de capturas.

El resultado es que la Unión Europea está debilitando sistemáticamente el desarrollo de un sistema de gestión de los recursos pesqueros, lo cual no es muy compatible con los objetivos de coherencia en cuanto a políticas establecidos en el Tratado de Roma.

La regla de fachada de 'un país, un voto' con la que opera la OMC oculta las relaciones desiguales de poder entre países ricos y pobres

táculos que impiden el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo⁹³. Desde entonces, ha surgido un amplio conjunto de medidas de asistencia reunidas bajo el lema de 'Asistencia técnica y capacitación relacionadas con el comercio' (TACB, por su sigla en inglés). Según cálculos conservadores, ahora se orientan unos US\$2.100 millones hacia estas medidas. El 70% del total busca aliviar las restricciones que enfrenta la oferta y el resto se asigna a la creación de capacidades institucionales para políticas comerciales.

Si bien la asistencia TACB ha arrojado algunos beneficios importantes, adolece de los problemas de ayuda descritos en el Capítulo 3, pero más acentuados. Existen numerosas iniciativas de asistencia técnica poco coordinadas y de pocos recursos, donde en muchos casos falta sentido de pertenencia de los gobiernos beneficiarios. La asistencia técnica con frecuencia se provee de manera aleatoria e indiscriminada y en forma inconexa. El objetivo restringido

a la aplicación de los acuerdos de la OMC ha sido tan perjudicial como lo anterior, acuerdos que en muchos casos son de dudoso provecho para los países en desarrollo (Recuadro 4.10)

La coherencia es importante para la creación de capacidades. Sin embargo, con demasiada frecuencia las políticas comerciales socavan los reales objetivos que se persiguen con los programas de TACB. Si, por una parte, los programas de ayuda de la Unión Europea y los Estados Unidos invierten en el fomento de capacidades de los pequeños agricultores, por otra parte, sus políticas comerciales debilitan los mercados de los cuales dependen esos mismos productores rurales para su sustento. La política pesquera de la Unión Europea ilustra de manera muy gráfica esa incoherencia, porque socava de manera activa una industria en Senegal que por otra parte cuenta con el respaldo de programas de ayuda para los Estados miembros de la Unión Europea (Recuadro 4.11)

Transformar a Doha en una ronda para el desarrollo

4

En todo este capítulo se sostiene que, para fortalecer los vínculos entre el comercio y el desarrollo humano, es necesario actuar en un amplio frente. La prioridad más inmediata es considerar la política comercial como un componente central de la planificación nacional para reducir la pobreza. Luego se debe garantizar que las normas multilaterales y regionales de comercio apoyen las prioridades en materia de desarrollo humano.

La Ronda de Doha y la propia OMC son una parte importante de este proceso más general. Las buenas normas comerciales no resolverán muchos de los problemas más urgentes que enfrentan los países en desarrollo, pero pueden ser una contribución, mientras que las normas malas pueden causar daños enormes. La próxima reunión ministerial de la OMC, que se ha planificado para diciembre de 2005, constituye una oportunidad decisiva para adoptar un marco negociador que cumpla con el compromiso pactado de realizar una ronda para

el desarrollo. También puede sentar las bases para futuras negociaciones que hagan del desarrollo humano un componente central del cometido de la OMC, junto con la progresiva y equilibrada liberalización. Desperdiciar esta oportunidad afectaría, quizás de manera definitiva, la legitimidad y credibilidad de la OMC ya forzada en exceso.

Repensar la gobernabilidad de la OMC

Las normas no cambian en el vacío, ya que son moldeadas por las instituciones y, en el caso de la OMC y el comercio internacional, por las relaciones de poder. Un sistema multilateral enfrenta el difícil desafío de proveer un marco en el cual la participación de los miembros menos poderosos también tenga cierto peso.

En principio, la OMC es un organismo extraordinariamente democrático. A diferencia del Banco

Mundial y el FMI, las estructuras de toma de decisiones no reflejan el poder financiero de los miembros. La regla dominante es ‘un país, un voto’. Cada miembro tiene el derecho a veto y las decisiones se adoptan sobre una base supuestamente consensuada. En un sentido formal, Benin tiene el mismo voto que los Estados Unidos y Bangladesh el mismo que la Unión Europea.

En la práctica, la regla de fachada de ‘un país, un voto’ con la que opera la OMC oculta las relaciones desiguales de poder que moldean los resultados de sus negociaciones. Algunos países son más capaces que otros de influenciar el programa de la OMC. En la Ronda Uruguay, los países en desarrollo, a pesar de ser la mayoría, fueron incapaces de oponerse a la ampliación del mandato de la OMC hacia áreas como el derecho de propiedad intelectual, las inversiones y los servicios. Por otra parte, el acuerdo sobre agricultura no modificó prácticamente ninguno de los programas de subsidios agrícolas de la Unión Europea y los Estados Unidos, debido a la sencilla razón de que en todos los aspectos, salvo por el nombre, eran acuerdos bilaterales entre las dos partes que a la fuerza se introdujeron al sistema de normas multilaterales. En efecto, las superpotencias del mundo tuvieron la habilidad de adaptar las normas de modo tal que se ajustaran a sus políticas nacionales.

Los factores institucionales profundizan las desigualdades entre los países. La habilidad para moldear los acuerdos depende de la capacidad de los países de seguir negociaciones complejas de gran amplitud, campo en que algunos países definitivamente son ‘más iguales’ que otros. En 2004, 33 países en desarrollo, 10 de ellos de África, eran miembros o se encontraban en el proceso de ingresar a la OMC pero no tenían ningún representante permanente ante ese organismo. En promedio, la misión de la OMC de un país menos desarrollado consta de dos profesionales. En el otro extremo, la Unión Europea tiene un equipo constituido por 140 personas para defender su causa en las negociaciones de la OMC. Eso sin tomar en cuenta los encargados de negocios destinados a las capitales nacionales que multiplicarían esa cantidad por varias veces⁹⁴.

Mientras algunos países en desarrollo como Brasil, China y la India tienen grandes equipos negociadores que los representan y son participantes eficaces en las negociaciones, la mayoría de los países pobres quedan marginados.

Este déficit en materia de democracia representativa tiene importantes consecuencias. En las negociaciones cotidianas, el mero peso de los números y el fácil acceso a conocimientos especializados ejerce una gran influencia. La capacidad de aprovechar el sistema también se refleja en los procedimientos de solución de controversias: ni un solo país africano ha postulado un caso ante la OMC. Para crear una democracia válida en la OMC, será necesario corregir estos desequilibrios institucionales.

Cómo el comercio podría ayudar a cumplir los ODM

Normas más justas en el comercio internacional podrían crear un fuerte impulso para la consecución de los ODM. Para generar ese impulso, será necesario que las políticas de los gobiernos de países desarrollados sean más coherentes con las políticas y los compromisos de desarrollo que asumieron. Por otra parte, las normas comerciales injustas y desequilibradas obstaculizan los esfuerzos internacionales para cumplir los ODM. La Ronda de Doha brinda la oportunidad para abordar este problema, pero hasta la fecha es poco lo que se ha conseguido. Para volver a centrar la Ronda en sus objetivos de desarrollo y fijar un marco para el desarrollo que facilite las negociaciones en el futuro, será necesario adoptar un enfoque de dos etapas.

‘Pago a cuenta’ de la ronda de desarrollo

La reunión ministerial que se ha planificado para diciembre de 2005 en Hong Kong, China (RAE) constituye una última oportunidad para restablecer la confianza en la Ronda de Doha y debe arrojar resultados tangibles y prácticos. Estos resultados deben incluir un ‘pago a cuenta’ de la ronda de desarrollo en tres áreas específicas: acceso al mercado, apoyo agrícola y trato especial y diferencial para los países en desarrollo.

La reunión ministerial de 2005 brinda una oportunidad para eliminar algunas de las restricciones más notorias al acceso a los mercados que limitan la capacidad de los países pobres para salir beneficiados del intercambio comercial. Deben acordarse calendarios de aplicación obligatoria para:

- Eliminar los picos arancelarios y reducir la progresividad arancelaria; para este fin, es necesario disminuir los aranceles máximos a un nivel

Normas más justas en el comercio internacional podrían crear un fuerte impulso para la consecución de los ODM

de no más del doble de los aranceles promedio de aquí hasta el año 2010.

- Implementar la propuesta de la Comisión para África auspiciada por el Reino Unido de aplicar acceso libre de aranceles y de cuotas a todas las exportaciones procedentes de países de bajo ingreso de África Subsahariana; y ampliar este acceso a todos los países menos desarrollados de otras regiones.
- Aflojar las normas de denominación de origen; para este cometido, adoptar, antes de 2007, leyes basadas en prácticas óptimas que permitan reducir las exigencias de valor agregado para los productos que reúnen las condiciones necesarias a 25% del valor de exportación y que los países que reciben trato comercial preferencial obtengan sus insumos de cualquier lugar del mundo.
- Establecer, en 2006, un fondo de compensación para el ajuste comercial que provea US\$500 millones al año durante el siguiente decenio para compensar a los países por el desgaste del trato comercial preferencial.

Los avances en el campo de la agricultura son de importancia vital. Las políticas de los países desarrollados desestabilizan y deprimen los mercados mundiales, socavan la posición de los exportadores agrícolas competitivos e incrementan la pobreza rural al inundar los mercados de alimentos de los países pobres con exportaciones subvencionadas. Después de cuatro años de negociaciones todavía no se ha logrado nada concreto. No se ha fijado un calendario para eliminar los subsidios a las exportaciones y los países desarrollados están reestructurando los subsidios para eludir las normas de la OMC. Las prioridades inmediatas para fijar un calendario de los compromisos que deben asumir los países desarrollados deberían incluir:

- Una prohibición obligatoria de todos los subsidios directos a las exportaciones a más tardar el año 2007;
- Reducción de los subsidios en general a un nivel no superior de 10% del valor de producción antes de 2010;
- Compensación a los productores de los países en desarrollo más afectados por las políticas agrícolas de los países desarrollados para productos básicos fundamentales como el azúcar y el algodón;

- Reducción escalonada en los aranceles de importación a través de la llamada fórmula suiza que aplica los recortes más drásticos a los aranceles más altos, con topes de 10% antes de 2010, y
- Término de la disposición de la ‘caja azul’ que autoriza a los países a proveer apoyo irrestricto a sus mercados.

Las normas de la OMC reconocen en principio que los países en desarrollo no están obligados a asumir compromisos que son incompatibles con su situación económica y necesidades de desarrollo. En la práctica, la disposición de trato preferencial no ha logrado brindar un marco para armonizar las obligaciones de la OMC con el compromiso en desarrollo humano. Este hecho se reconoció en la Declaración de Doha, la que apeló a implementar normas “más precisas, eficaces y operativas”. Sin embargo, los países en desarrollo han sido sometidos a presiones para liberalizar las importaciones que no se condicionan con sus necesidades de desarrollo. Si bien tal liberalización tiene ventajas para el desarrollo humano, debe aplicarse de manera secuencial y coherente con las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y los ODM, y las normas de la OMC deberían ajustarse a estos principios. La reunión ministerial de 2005 constituye una oportunidad para formular estas normas para el acceso a los mercados y la agricultura. Con esta finalidad en mente, los países desarrollados deben convenir lo siguiente:

- Limitar las demandas recíprocas de acceso a los mercados en bienes no agrícolas y permitir que los países en desarrollo reduzcan los aranceles promedio mediante una fórmula que otorgue mayor nivel de flexibilidad;
- Dispensar algunos ‘productos especiales’ de la agricultura de cualquier exigencia de liberalización y permitir que los países en desarrollo apliquen mecanismos de salvaguardia para restringir el acceso a sus mercados cuando su seguridad alimentaria se ve amenazada por los niveles de importación. Estos productos deberían incluir alimentos básicos y cultivos que sean importantes para el sustento rural y para el ingreso de los hogares pobres.
- Revisar las normas de acceso de la OMC para garantizar que los nuevos miembros que sean países en desarrollo no tengan que cumplir con exigencias de liberalización incongruentes con su situación de desarrollo.

Con miras al futuro

No sería realista esperar que la Ronda de Doha, y menos aun la reunión ministerial de 2005, corrijan la totalidad de las tensiones que han surgido entre las normas de la OMC y las políticas comerciales de los países desarrollados, por un lado, y los ODM y las metas de desarrollo humano más generales, por el otro. Sin embargo, las reuniones ministeriales son importantes, en parte, porque pueden manifestar que al menos existe el propósito de avanzar en la dirección correcta. En las circunstancias actuales, los países industriales deben demostrar que tienen la intención de revisar los acuerdos y encontrar un nuevo equilibrio en las negociaciones que afectan las siguientes áreas:

- *Política industrial y tecnológica.* Debe existir el compromiso de distender las restricciones impuestas al desarrollo de políticas industriales activas mediante acuerdos relacionados con las Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio y otros.
- *Propiedad intelectual.* Se sostiene que los acuerdos sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) no se deberían haber incorporado al programa de la OMC. Si bien es importante proteger la propiedad intelectual, el marco ac-

tual de modelo único para todos los casos no toma en cuenta las necesidades e intereses de los países en desarrollo. La tarea ahora implica fortalecer las disposiciones sobre salud pública en el acuerdo, incrementar la esfera de acción para la innovación tecnológica y, en el caso de los países en desarrollo, responder al compromiso de los ADPIC de ayudar a financiar la transferencia tecnológica.

- *Servicios.* La liberalización de las normas respecto de los movimientos temporales de personas bajo el Acuerdo General sobre Servicios de Comercio ayudaría enormemente a conseguir una distribución más equitativa de los beneficios del comercio. Los países desarrollados deben relegar la liberalización de los mercados de servicios de los países en desarrollo a un segundo plano en la OMC y, en su lugar, dar prioridad a la liberalización escalonada de sus propios mercados laborales.
- *Productos básicos.* La crisis que enfrentan los productores de productos básicos definitivamente debe ocupar un lugar primordial en el programa del comercio internacional. Debe crearse un enfoque integral que abarque un mayor alivio de la deuda, compensaciones, seguros de riesgo y, en algunos casos, manejo de la oferta.

