

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

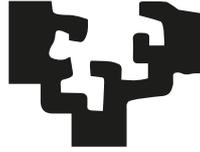
Euskal Herriko
Unibertsitatea

Ekonomia Aplikatua I Saila
Departamento de Economía Aplicada I

Las reglas de la Organización Mundial de Comercio y sus extensiones: conflictos entre globalización neoliberal y desarrollo

Patxi Zabalo
Bilbao, 2014

eman ta zabal zazu



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea

Ekonomia Aplikatua I Saila
Departamento de Economía Aplicada I

Las reglas de la Organización Mundial de Comercio y sus extensiones: conflictos entre globalización neoliberal y desarrollo

Tesis doctoral presentada por Patxi Zabalo

Director: Eduardo Bidaurratzaga

Bilbao, 2014

PRESENTACIÓN

Esta tesis doctoral consta de dos capítulos inéditos, el marco conceptual sobre política comercial y desarrollo y las conclusiones, que sirven de nexo de unión de los otros seis, que son artículos académicos del autor, en varios casos compartidos. Por eso, debo empezar dando las gracias a quienes me han acompañado en diversos momentos de la investigación: primero Alfonso Dubois y Xabier Barrutia, después Elena Martínez Tola, y finalmente Eduardo Bidaurtzaga, que además ha tenido a bien dirigir la tesis.

En conjunto se muestran los resultados de años de investigación sobre la Organización Mundial de Comercio (OMC), luego ampliada a otros acuerdos internacionales que la complementan. En el origen está la inquietud despertada por el enorme poder acumulado por esa institución para regular una gran cantidad de asuntos que van mucho más allá del tradicional comercio de mercancías. Del análisis se desprende una característica común de los diversos temas estudiados: las reglas de la OMC y sus extensiones diseñan un terreno de juego económico muy desequilibrado a favor de las empresas multinacionales y grandes entidades financieras, principales impulsoras y beneficiarias de la globalización neoliberal. Y esa concentración de poder y riqueza en pocas manos choca reiteradamente contra la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la mayoría de las personas y con los límites físicos de la naturaleza; es decir, contra el desarrollo.

Al mencionar esta preocupación por el auténtico desarrollo, cuyo fin es el bienestar de los seres humanos y no el imposible crecimiento económico indefinido en una biosfera finita, tengo necesariamente que agradecer a Hegoa, y muy particularmente a Bob Sutcliffe, por haberme puesto en contacto con estas ideas e inducido a profundizar en su conocimiento y explotar su potencial para la investigación. Además debo agradecer a muchas compañeras y compañeros del Departamento de Economía Aplicada I por el impulso que han dado a la presentación de esta tesis, entre quienes destacan Mikel Zurbano, Mertxe Larrañaga y Koldo Unceta. Y eso no es óbice para agradecer también a Milagros García Crespo y Paco Flores por su apoyo y comprensión en dos intentos previos de hacerme doctor, cuyo fracaso solo puede atribuirse a mi natural tendencia a priorizar lo que me parece urgente frente a perseverar en proyectos a largo plazo.

Índice

I. Marco conceptual: política comercial y desarrollo	7
II. Basic Human Needs and the Globalisation of the Economy	67
III. Sector farmacéutico, patentes y acceso a medicamentos en el Sur	99
IV. La OMC, los derechos humanos y el hambre	119
V. El incierto futuro del empleo femenino en la maquila centroamericana y dominicana.....	135
VI. Los Acuerdos de Asociación de la UE con África y América Latina: La nueva apuesta europea por Tratados de Libre Comercio con cooperación	169
VII. América Latina ante las demandas inversor-estado	195
VIII. Conclusiones	231

Capítulo I

Marco conceptual: política comercial y desarrollo

MARCO CONCEPTUAL: POLÍTICA COMERCIAL Y DESARROLLO

En el primer apartado de este capítulo se abordan algunas cuestiones teóricas para explicar el punto de vista desde el que se efectúa el análisis, la economía crítica, y recordar que situarse al margen de la corriente principal del pensamiento económico, la escuela neoclásica, solo implica estar más lejos del poder, no del análisis riguroso de la realidad. En el segundo apartado se entra de lleno en el debate entre política comercial y desarrollo, repasando primero sus orígenes para luego centrarse en sus actuales dimensiones, que vienen marcadas por la evolución del concepto de desarrollo y las instituciones comerciales internacionales surgidas al amparo de la globalización neoliberal. De estas, con la OMC a la cabeza, se ocupa el tercer apartado. Por último se plantea un mapa de conflictos vigentes entre política comercial y desarrollo, señalando cuáles se tratan en los siguientes capítulos de esta tesis.

1. Cuestiones teóricas

El análisis se aborda desde la *economía crítica* por contraposición a la *corriente principal del pensamiento económico*, cuyo núcleo duro lo constituye la economía neoclásica. Dada la hegemonía académica e institucional de esta escuela, las siguientes páginas recuerdan algunas de sus limitaciones y críticas recibidas. Porque conviene tener presente que su fortaleza no proviene ni de su consistencia lógica ni de su relevancia empírica, sino de la funcionalidad de sus postulados para la defensa de los intereses de los poderes económicos. Por eso ha sido amparada por estos desde sus inicios, aunque nunca ha tenido un dominio tan evidente como en la actualidad.

1.1. La escuela neoclásica

La escuela neoclásica de pensamiento económico surge en los años 1870 con las aportaciones decisivas de Stanley Jevons, Carl Menger y Léon Walras. Supone el abandono de la teoría del valor trabajo, común al pensamiento clásico, que es sustituida por la relación entre oferta y demanda que determina los precios en el mercado, y la adopción de la teoría marginalista. La teoría neoclásica se propone explicar el funcionamiento de la economía de mercado, determinando el sistema de precios y las cantidades intercambiadas. Establece las circunstancias bajo las cuales el mercado impulsa la eficiencia en la asignación de recursos y determina a través de sus preferencias los efectos de las condiciones del mercado sobre el bienestar de los agentes económicos.

Inicialmente centrada en la microeconomía, tras la segunda guerra mundial la economía neoclásica adapta parte de la macroeconomía keynesiana en lo que vino a llamarse *síntesis neoclásica*, iniciada por John Hicks y consolidada por Paul Samuelson. Desde entonces se le conoce como la *corriente principal del pensamiento económico*, aunque no constituye un bloque homogéneo. En su

seno existen notables discrepancias, en particular sobre la eficiencia de los mercados y las medidas que eventualmente deben tomarse para mejorarla. Así aparecen artículos y libros, esencialmente de divulgación, de economistas como Joseph Stiglitz o Paul Krugman postulando un papel activo del estado para corregir los *fallos de mercado*, insuficiencias de los mercados autorregulados que requieren la intervención del estado. Pero esas veleidades *keynesianas*, no impiden a esos autores compartir la misma concepción básica que se encuentra en todos los manuales de economía convencional, incluidos los suyos: el *individualismo metodológico*, piedra angular de la teoría neoclásica, que explica los fenómenos económicos y sociales a partir de los comportamientos individuales.

Como los comportamientos individuales son extremadamente complejos, la teoría económica ortodoxa destaca un rasgo en especial: el ser humano prefiere más que menos. Por eso, como consumidor, busca conseguir la máxima satisfacción con los recursos disponibles y, como productor, persigue el máximo beneficio; o bien, gastar lo menos posible para obtener un objetivo dado. A menudo, a este ser humano unidimensional se le llama *homo economicus*. Ahora bien, esta simplificación no es una característica específica de la teoría neoclásica: lo que la distingue es partir del individuo aislado¹, un *agente* consumidor o productor. Y en un contexto de *competencia perfecta*, la economía neoclásica explica el origen y la formación de los precios, que además son de *equilibrio*; es decir, para cada bien igualan la suma de ofertas y demandas individuales.

La demostración de que existe un equilibrio general en competencia perfecta es el resultado más importante de la teoría neoclásica: muestra que es posible coordinar una multitud de comportamientos individuales a través de un sistema de precios. Y a menudo esto se interpreta como la prueba rigurosa de la intuición de Adam Smith sobre la *mano invisible* del mercado que, gracias a los precios y a la competencia, coordina de manera eficiente las decisiones de individuos guiados únicamente por sus intereses.

1.1.1. Los límites del equilibrio económico general

Siguiendo al matemático y economista Bernard Guerrien², a continuación se va a recordar que la demostración de la existencia de un equilibrio general competitivo está sujeta a condiciones muy estrictas, que muchas veces suelen ignorarse o malinterpretarse. Así, para evitar la indeterminación inherente al regateo bilateral, el intercambio debe regirse por alguna regla o convención, que en el modelo de *competencia perfecta* toma la forma de tres hipótesis indisociables. Una versa sobre el comportamiento de los agentes, que son *precio-aceptantes*; es decir, que asumen el precio que les viene dado, que es

¹ De ahí el habitual recurso a la figura de Robinson Crusoe por parte de autores neoclásicos.

² Salvo cuando se indica expresamente otra referencia, la mayor parte de las críticas a la teoría neoclásica que se incluyen en este apartado se basan en Guerrien (2002, 2004 y 2008a) y Guerrien y Jallais (2008).

independiente de sus acciones y al cual pueden comprar o vender cualquier cantidad. Esto implica que tiene que haber alguien, que necesariamente no es un agente económico, que anuncie los precios. Surge así el enigmático *subastador*³ que, a pesar de ser un elemento esencial del modelo de competencia perfecta, también es la mayor debilidad de la teoría neoclásica.

Su papel se describe en las otras dos hipótesis básicas, que son de carácter institucional y precisan las reglas de juego a las que deben someterse los agentes. La primera establece que para cada bien existe un precio dado y conocido por todos los agentes. Y la segunda que cada agente formula públicamente sus ofertas y demandas a esos precios dados, que el subastador reagrupa y confronta globalmente, ya que los intercambios directos están prohibidos.

Bajo estas hipótesis que configuran la *competencia perfecta*, nos encontramos muy lejos de lo que los términos “competencia” y “mercado” sugieren a la mayoría de gente. En efecto, aquí las personas –o las empresas y familias– no acuden al mercado a proponer un precio de compra o de venta, compitiendo entre ellas, ya que los precios vienen dados. Y en el mercado no hay intercambios directos, porque están prohibidos; de hecho, los agentes ni siquiera se conocen porque no coinciden en ningún sitio, ni físico ni virtual.

De este modo, la organización social que supone la *competencia perfecta* no se parece nada a una economía de mercado, uno de cuyos rasgos característicos es la descentralización de las decisiones. Antes bien, como subraya Guerrien, se trata de un sistema muy centralizado: el *subastador* actúa como un “centro” del que surge la información, en forma de precios dados, y en el que se recogen las solicitudes de cada agente, que ese mismo “centro” hace compatibles bajo condiciones muy estrictas⁴.

En efecto, demostrar la existencia de un equilibrio general en competencia perfecta exige asumir varias hipótesis adicionales, establecidas por Arrow y Debreu (1954), esencialmente para evitar discontinuidades en las funciones de oferta y demanda⁵. Por eso, a los consumidores, además de preferir más que menos (curvas de indiferencia decrecientes), les gustan las mezclas de bienes (curvas de indiferencia convexas): esto garantiza que las ofertas y demandas sean funciones continuas de los precios. Y, respecto a las técnicas disponibles, no hay rendimientos crecientes y tampoco hay costes fijos, o cualquier otra forma de indivisibilidad, porque de haberlos la curva de oferta sería discontinua.

³ Walras alude a un “secretario de mercado”, sin dar más detalles, mientras Arrow y Debreu (1954) hablan de “agente ficticio” o de “jugador de mercado”. Pero tanto ellos como el resto de autores neoclásicos, sea en artículos académicos o en manuales de economía, hablan de esa figura lo menos posible (Guerrien, 2004: 41; Guerrien y Jallais, 2008: 34).

⁴ De hecho, en su debate con Ludwig von Mises sobre las posibilidades de cálculo económico en economías no capitalistas, Oskar Lange (1938) ya mostraba que la asignación de recursos en una economía socialista podía hacerse de manera similar a la del equilibrio competitivo sustituyendo al *subastador* por una oficina de planificación central.

⁵ Esta es una exigencia matemática para poder aplicar el teorema del punto fijo, que permite sostener que el sistema de ecuaciones planteado tiene al menos una solución.

Ahora bien, excluidos los costes fijos y los rendimientos crecientes, a las empresas les conviene subdividirse en unidades cada vez más pequeñas, por lo que, para evitarlo, se añade la hipótesis de que el número de empresas es fijo, teniendo cada una su función de producción. Claro que esto supone negar la “libertad de entrada” en este modelo. Por último, las dotaciones iniciales de cada hogar les permiten sobrevivir sin hacer intercambios, ya que la muerte provocada por unos ingresos insuficientes implica discontinuidad en sus ofertas y demandas. Esta condición, matemáticamente necesaria, se hace sin aclarar de dónde salen esas dotaciones iniciales y cómo y quién las reparte entre los agentes, lo que aleja al modelo todavía más de la idea de una economía de mercado descentralizada.

Con todo, una vez probada la existencia de al menos un equilibrio, hay que proponer un proceso que permita alcanzarlo a partir de cualquier situación previa en que no haya equilibrio. El *tanteo* walrasiano remite a ley de la oferta y la demanda, que consiste en aumentar el precio de los bienes en los que la demanda supera a la oferta y disminuirlo en los casos en que la demanda es inferior a la oferta. Y, como marcan las hipótesis, mientras dura ese proceso de ajuste no puede haber intercambios.

Sin embargo, una de las consecuencias del teorema de Sonnenschein-Mantel-Debreu, que enuncia que las funciones de exceso de demanda del modelo Arrow-Debreu pueden tener cualquier forma, es la inestabilidad del tanteo en el modelo de competencia perfecta (Sonnenschein, 1972). Esto implica que no existe necesariamente una correlación entre oferta y demanda y no siempre se puede deducir que la demanda de un bien disminuirá si su precio aumenta, o que la oferta variará en la misma dirección que el precio. Así que, en contra de la intuición walrasiana, el sistema es inestable, oscilando sin fin o comportándose de manera caótica.

Por eso, en los años 1980 algunos autores neoclásicos pretendieron eludir el problema utilizando modelos de equilibrio general con un solo agente, recuperando a Robinson Crusoe. Pero es absurdo: ¿qué significado tiene el equilibrio entre la oferta y la demanda de una sola persona? Con mejor criterio, otros abandonan el equilibrio económico general y se refugian en el equilibrio parcial, lo que les permite analizar modelos de competencia imperfecta, que normalmente surgen de considerar que no todos los agentes son precio-aceptantes. Pero para ello tienen que partir del *supuesto* de que la función de demanda es decreciente y la de oferta es creciente, lo que contradice frontalmente el individualismo metodológico.

Cabe preguntarse entonces por qué la corriente principal del pensamiento económico se aferra al equilibrio general en competencia perfecta. Y una parte importante de la respuesta es que tiene una característica muy interesante desde un punto de vista normativo: la asignación de recursos en un equilibrio de competencia perfecta es *eficiente en el sentido de Pareto*. Es decir, ya no es posible hacer más intercambios mutuamente ventajosos, porque no es posible aumentar la satisfacción de alguien sin disminuir la de algún otro. Esto se conoce como el primer teorema de la economía del bienestar neoclásica. Y el

segundo teorema es el recíproco del primero: a cualquier asignación eficiente en el sentido de Pareto se le puede asociar un vector de precios tal que la asignación sea un equilibrio de competencia perfecta.

Ahora bien, aunque a menudo se presenta al óptimo de Pareto como *un juicio moral neutro*, no discutible, e incluso como paradigma de la *neutralidad del mercado*, conviene subrayar que es un juicio de valor y uno entre otros muchos posibles criterios de bienestar. Por tanto tiene un marcado carácter normativo, como cualquier otro criterio, empezando por el de suponer que las personas siempre prefieren *más que menos*. Y puede ser tanto deseable como indeseable desde el punto de vista de la justicia distributiva (Ovejero, 1994: 21-24 y 67-80). Además esa asimilación entre equilibrio y eficiencia paretiana solo se verifica en un sistema muy centralizado en el que todos y cada uno de los bienes presentes y futuros tienen un precio anunciado y no hay externalidades. Y eso casi es tanto como decir que es un estado inaccesible.

Una posible interpretación de este largo periplo del equilibrio económico general en competencia perfecta es que la economía neoclásica parte del equilibrio⁶, concepto central de su análisis, y busca las restricciones bajo las cuales éste se da. Así, las comúnmente llamadas “hipótesis” o supuestos de partida son en realidad las condiciones matemáticas mínimas bajo las que puede demostrarse rigurosamente la existencia del equilibrio general, que es la auténtica hipótesis. Y lo que verdaderamente ha demostrado su estudio intensivo durante más de un siglo por parte de muchos y muy destacados economistas y matemáticos es que son extremadamente restrictivas, de manera que si se relaja alguna “hipótesis” resulta imprescindible introducir otras nuevas para poder mantener su existencia (Byé y de Bernis, 1987: 109-110).

Además, resulta que no hay un proceso que garantice llegar a ese equilibrio, sino que lo normal es no alcanzarlo. Y recurrir a la *teoría de juegos* no cooperativos, especialmente al equilibrio de Nash, no resuelve el problema. En efecto, aunque los economistas neoclásicos casi siempre lo dan a entender, el equilibrio de Nash, si existe y es único, *no es una predicción de la teoría*⁷. Lo que ocurre es que el análisis neoclásico está constreñido por una aplicación extrema del método deductivo. Este le lleva a suponer unos agentes con comportamientos y capacidades de cálculo inverosímiles, y formas centralizadas de organización de los intercambios que no tienen nada que ver con una auténtica economía de mercado.

⁶ De hecho, Walras considera que el equilibrio es un punto hacia el que la economía tiende, pero sin llegar nunca a alcanzarlo, ya que es una tendencia continuamente puesta en cuestión por los resultados a los que da lugar. Por tanto, los tanteos se suceden debido al propio funcionamiento de la libre competencia. No obstante, todo indica que la tradición neoclásica ha olvidado este punto de vista de uno de sus fundadores (Di Ruzza, 1988: 46).

⁷ Por definición, un equilibrio de Nash es un anuncio simultáneo de estrategias donde la que anuncia cada jugador la ha elegido previendo correctamente los anuncios de los demás. Por tanto, es una situación donde nadie se arrepiente de su anuncio después de ver el de los demás, ya que los agentes generan la situación que habían previsto, por lo que a veces se dice que es *autorrealizador*. Pero no es cierto que sea la “solución” de un juego, ni la predicción de un modelo (Guerrien y Jallais, 2008: 146-158).

También François Perroux critica los límites de la teoría del equilibrio económico general, que le impiden avanzar de lo abstracto hacia lo concreto. No trata de discutir el hecho de que todos los modelos económicos son una representación simplificada de la realidad y que cada cual tiene derecho a elegir sus hipótesis de partida. Sostiene que si esa pretendida simplificación es una deformación, impide las aproximaciones sucesivas que justifican la pertinencia de la abstracción: el método no funciona si la carne con la que se pretende enriquecer el esqueleto bloquea sus articulaciones. Dicho de otro modo, una teoría axiomática como la del equilibrio económico general puede justificarse por ser una representación simplificada de la realidad. Pero si rasgos esenciales de la realidad no pueden integrarse en la construcción del equilibrio porque su presencia impide el equilibrio, entonces es que la realidad no está equilibrada y esa teoría no nos dice nada sobre ella (Byé y de Bernis, 1987: 470-480). Y, como muestra Perroux (1975 y 1981), el método neoclásico impide tomar en consideración la *actividad de los agentes*, el *poder* y el *conflicto*, tres elementos esenciales de la economía, que es una ciencia social.

Para Perroux un agente económico es una organización que trasciende al mercado, una individualidad diferente a cualquier otra que se desenvuelve en la sociedad, no solo en el mercado. Por tanto, esa unidad activa es capaz de modificar su entorno, aunque sea de manera limitada, y su aspiración de cambio y poder de cambio solo desaparecen con su destrucción. La actividad de los agentes tiene diferentes grados –influencia intencionada, arrastre, dominación y absorción–, pero todos ellos van mucho más allá que las externalidades, cuya mera consideración excluye la eficiencia paretiana del equilibrio competitivo.

Y no hay actividad sin el ejercicio de un cierto poder. Siguiendo a Bertrand Russel, que considera al poder el concepto fundamental de las ciencias sociales, Perroux sostiene que las leyes de la dinámica social, y por tanto de la dinámica económica que es un aspecto de aquella, no pueden enunciarse más que en términos de poder. Y analiza las diferentes formas en las que se expresa el poder –la estrategia, combinación de poder y de apuesta, la moneda, etc.–, subrayando que el límite al deseo de ejercer el poder proviene de la existencia de contrapoderes. Ahora bien, la desigualdad de los agentes es imprescindible para que haya poder, y eso sin contar con ese agente tan particular que es el estado. Pero la teoría neoclásica afronta enormes dificultades para abordar la competencia imperfecta bajo condiciones extremadamente restrictivas, por lo que difícilmente puede considerar otros elementos de interdependencia como la subordinación o la coordinación, y aún menos la presencia del estado.

Por su parte, la desigualdad de poderes conduce inevitablemente al conflicto. Pero la posibilidad de conflicto ha sido eliminada desde el principio por la forma en que Walras plantea el equilibrio: entre vendedores y compradores de un bien solo hay una confrontación anónima de sus preferencias. Y en el equilibrio la remuneración de cada factor de producción es igual a la productividad marginal, de manera que la totalidad del producto se distribuye entre los

factores de producción. Así que el beneficio es siempre nulo, lo que excluye cualquier enfrentamiento entre trabajo asalariado y capital.

1.1.2. La crítica *neorricardiana* al concepto de capital y sus consecuencias

La crítica *neorricardiana* al concepto de capital afecta a la coherencia interna de la teoría neoclásica y se produjo en el marco de la conocida como *polémica entre los dos Cambridge*, que se prolongó durante algo más de veinte años a partir de mediados de los años 1950⁸. Aunque existen algunos antecedentes, los términos de la controversia quedaron establecidos en un artículo de Joan Robinson que sostiene la imposibilidad de medir el capital y, por ello, cuestiona con crudeza la utilización de la función de producción neoclásica:

“(...) la función de producción ha sido un poderoso instrumento para una educación errónea. Al estudiante de teoría económica se le enseña a escribir $Q = f(L, K)$ donde L es una cantidad de trabajo, K una cantidad de capital y Q una tasa de *output* de mercancías. Se le alecciona para suponer que todos los trabajadores son iguales y medir L en horas-hombre de trabajo; se le menciona la existencia de un problema de números índice para elegir una unidad de *output*; y luego se le apremia a pasar al problema siguiente, con la esperanza de que se le olvidará preguntar en qué unidades se mide K. Antes de que se lo pregunte ya será profesor, y así se van transmitiendo unos hábitos de pensamiento poco rigurosos de una generación a la siguiente” (Robinson, 1953-54: 81).

No obstante, la polémica alcanzó su punto culminante con la publicación en 1960 del libro de Piero Sraffa *Producción de mercancías por medio de mercancías*, que explica la existencia de un razonamiento circular: la cantidad de capital depende de la tasa de interés, por lo que no puede usarse para su tradicional propósito de determinar la tasa de interés. Una primera respuesta neoclásica fue considerar el capital como una *masilla* o *jalea* totalmente maleable y *homogénea*. Se elude así caracterizarlo como un conjunto *heterogéneo* de bienes de producción previamente producidos, cuyo valor solo puede determinarse conociendo de antemano la tasa de interés. Otra respuesta, vigente hasta la actualidad, consiste en evitar el problema de la medición del capital agregado sosteniendo que los modelos de función de producción con una sola mercancía recogen los rasgos esenciales del proceso de acumulación. Ambas respuestas evitan los *efectos Wicksell –reswitching* y

⁸ Se trata del debate teórico que enfrentó a economistas relacionados con las Universidad de Cambridge (Inglaterra) y el Instituto Tecnológico de Massachusetts, sito en Cambridge (Estados Unidos). Los participantes más destacados del lado británico, *neorricardiano* aunque también *poskeynesiano*, fueron Piero Sraffa, Joan Robinson, Luigi Pasinetti y Pierangelo Garegnani. Mientras que los protagonistas del lado estadounidense, neoclásico, eran Paul Samuelson, Robert Solow, Frank Hahn y Christopher Bliss.

Además de sobre el concepto y medición del capital, también se debatió sobre la posibilidad de analizar el proceso dinámico de acumulación y distribución en un marco esencialmente estático de equilibrio. Aquí solo se hace referencia a la primera cuestión, que aparentemente quedó zanjada por Samuelson en 1966, mientras que la polémica se mantuvo viva hasta mediados de los años 1970 (Cohen y Harcourt, 2003).

*reversión del capital*⁹—, asociados a los modelos con bienes de capital heterogéneos, pero no los resuelven.

De hecho, en 1966 Paul Samuelson terminó admitiendo que, salvo en los modelos con una sola mercancía, el *reswitching* y la *reversión de capital* pueden ser habituales, no simples anomalías teóricas¹⁰. Esto supuso un reconocimiento explícito del triunfo de la crítica neorricardiana sobre la función de producción agregada neoclásica (Cohen y Harcourt, 2003). Y frente a la defensa del uso de la función de producción por su validez empírica, encabezada por Robert Solow, Anwar Shaikh (1974 y 1980a) ha demostrado que las regresiones del output sobre series de trabajo y capital no son realmente una función de producción sino una mera identidad contable¹¹. Así el hecho de que, siempre que la distribución de la renta entre capital y trabajo permanezca constante, la llamada función de producción Cobb-Douglas se ajuste a cualquier serie de datos obedece a las leyes del álgebra, no a alguna misteriosa ley de la producción.

Una de las consecuencias más relevantes de la imposibilidad lógica de construir la función de producción es que anula la ya de por sí muy discutida teoría neoclásica de distribución de la renta, que se basa en ella. Esta teoría fue establecida por John Bates Clark en 1891 y ampliamente difundida por su libro *The Distribution of Wealth: A Theory of Wages, Interest and Profits*, publicado en 1899. Y sostiene que los factores de producción reciben una parte del producto igual a su productividad marginal, de manera que la remuneración de los factores agota el producto¹².

⁹ Los *efectos Wicksell* se refieren a la dificultad práctica de evaluar los bienes de capital. En terminología neorricardiana se trata de la *reversión de técnicas* —*reswitching* o doble cambio de técnicas—, que significa que no existe una relación monótona entre la naturaleza de las técnicas de producción utilizados y la tasa de interés; y la *reversión del capital*, que implica que la curva de demanda de capital no siempre tiene pendiente negativa, por lo que pueden asociarse altas tasas de interés (costos altos del capital) con el uso de técnicas intensivas en capital (Cohen y Harcourt, 2003: 202-203).

¹⁰ "El fenómeno de retornar con una tasa de interés muy baja a un conjunto de técnicas que habían parecido viables sólo a una tasa de interés muy altas implica algo más que dificultades esotéricas. Esto demuestra que la simple historia contada por Jevons, Böhm-Bawerk, Wicksell y otros escritores neoclásicos —alegando que, en la medida que la tasa de interés disminuye como consecuencia de la abstención de consumo presente en favor del futuro, la tecnología debe llegar a ser, en algún sentido, 'más compleja', 'más mecanizada' y 'más productiva' — no puede ser universalmente válida" (Samuelson, 1966: 568).

¹¹ Una función de producción es una relación técnica, que indica el máximo producto que puede lograrse con cada combinación de factores, mientras que una identidad contable, que como tal siempre se cumple, simplemente muestra la distribución de la renta entre los factores de producción.

¹² Hay que subrayar que Clark evita incurrir en el habitual razonamiento circular al asumir que la economía está asilada y hay pleno empleo de los factores de producción. En efecto, partiendo de una economía aislada —por ejemplo, es una isla—, Clark elude un razonamiento circular (precios determinados por la productividad marginal, que a su vez está determinada por los precios, a partir del nivel de producción en relación al cual se ha calculado), ya que el precio de cada factor viene dado por la producción de la última unidad disponible de ese factor, lo que supone un producto marginal decreciente. Por tanto hay pleno empleo de los factores de producción *por hipótesis*, independientemente de cuál sea su precio. En este caso es la cantidad de trabajo disponible la que determina el salario, y no al contrario (Guerrien, 2008b).

De esta teoría de la distribución se desprende inmediatamente que en competencia perfecta no hay beneficio, ya que todo el producto se reparte entre los factores de producción considerados: normalmente, capital –interés– y trabajo –salario. Pero esto plantea un par de cuestiones incómodas.

La primera es el motivo por el cual los empresarios se aventuran a producir si el beneficio es nulo. A falta de respuestas válidas, algunos teóricos del equilibrio económico general prefieren admitir, como hacen Arrow y Debreu (1954), que en equilibrio puede haber un beneficio no nulo¹³. Claro que esto echa por la borda la pretendida teoría neoclásica de la distribución.

La segunda pregunta sin respuesta es cuánto producir: como en competencia perfecta los precios están dados y son la única fuente de información, se produce una indeterminación de la oferta. En efecto, aunque parece que Clark no se percató de ello, la igualación entre las productividades marginales de los factores de producción y sus respectivas remuneraciones se debe a que se parte de la existencia de *rendimientos de escala constantes*. Esto implica que la función de producción es homogénea de grado uno y se aplica el teorema de Euler, y requiere que los factores de producción sean complementarios¹⁴, lo que, a pesar de reflejar mejor lo que ocurre en la realidad, resulta incompatible con el equilibrio en competencia perfecta.

Para evitar esos problemas, la mayoría de los manuales de microeconomía no utilizan el término *factor de producción*, siguiendo la radical propuesta lanzada por Paul Samuelson en 1947 en *Foundations of Economic Analysis*. En su lugar construyen una función de producción puramente técnica a partir de *inputs*, compatible con la existencia de beneficio distinto de cero. Y eluden la indeterminación de la oferta considerando que los rendimientos de escala son decrecientes, lo que en equilibrio da lugar a un beneficio positivo, si bien sólo a corto plazo, ya que a largo plazo desaparece a medida de que nuevas empresas entran a competir.

En cambio, dando la razón a quienes sospechan de que en el paso de la micro a la macroeconomía puede ocurrir de todo, en los manuales de macroeconomía neoclásica, incluyendo el de Samuelson y Nordhaus, se sigue hablando de factores de producción y defendiendo la teoría de la distribución que iguala su remuneración a sus productividades marginales. Al margen de que se hace al precio de generar otros problemas, como mantener una permanente confusión sobre el sentido de la causalidad en la igualdad entre el salario y su producto marginal, eso es una manifiesta incoherencia (Guerrien, 2008b).

Otra consecuencia importante de la crítica neorricardiana al concepto neoclásico de capital es la imposibilidad de demostrar el teorema de

¹³ Estos autores se limitan a admitir la existencia de una *distribución previa de las dotaciones iniciales*, entre ellas los derechos a los beneficios empresariales, y constatar que a los precios de equilibrio las cantidades de insumos demandadas son tales que el producto marginal de cada insumo es igual a su precio, que está dado (Guerrien, 2008b: 13).

¹⁴ Si fueran sustituibles, los rendimientos de escala podrían ser crecientes o decrecientes.

Heckscher-Ohlin (H-O), salvo que se renuncie a considerar el capital como factor de producción. En efecto, si se admite que el capital es un conjunto heterogéneo de bienes de producción producidos, el teorema de H-O no se sostiene. Con capital y trabajo como factores de producción no se puede demostrar, ya que eso exige considerar un capital homogéneo y maleable (Byé y de Bernis, 1987: 409-412).

Una opción, ya sugerida por Stolper y Samuelson (1941: 62) y habitual en muchos manuales de economía internacional, es tratar de eludir el problema utilizando tierra y trabajo como factores productivos a la hora de abordar el modelo de H-O. Pero esa sustitución de tierra por capital no es inocua como se pretende, ya que si fueran realmente idénticos como factores de producción el cambio no tendría razón de ser. Partir de economías que producen mercancías sin bienes de producción producidos –capital–, solo con tierra y trabajo, para explicar la especialización internacional de acuerdo con la ventaja comparativa en la dotación de factores productivos carece de sentido en una economía capitalista. Y admitir que este cambio es necesario para poder demostrar el teorema de H-O es vaciarlo de contenido explicativo.

1.1.3. Debilidad teórica pero dominio académico y político

Si el equilibrio económico general, que constituye el núcleo duro de la teoría neoclásica, hace agua por todas partes y la función de producción no se puede construir de una forma lógicamente coherente, lo que afecta decisivamente a la teoría de la distribución y la explicación de la especialización internacional, ¿por qué tanto empeño en mantener en pie el edificio neoclásico?

Respecto al papel del equilibrio económico general, como ya se ha sugerido, una posible explicación la proporciona Walras, que en múltiples ocasiones da a entender que su análisis es *normativo*: la realidad no está equilibrada, pero hay que conducirla hacia el equilibrio de competencia perfecta. Este es una situación ideal, aunque muy difícilmente alcanzable, dada la cantidad de condiciones que deben cumplirse para ello (Di Ruzza, 1988: 39-46; Guerrien, 2008b: 5). Claro que luego los autores neoclásicos no han dejado de afirmar lo contrario, hasta el punto de hacer del carácter *positivo* de la *ciencia económica* una seña de identidad que la diferenciaría particularmente de la *economía política* de los autores clásicos. Esa pretensión de objetividad y cientifismo de alcance ahistórico y universal¹⁵, impregna todo el pensamiento neoclásico, que

¹⁵ Así, Philip Wicksteed (1894: 29), que dedujo por su cuenta la misma teoría de la distribución que Clark, estaba entusiasmado con haber descubierto una ley analítica y sintética “que podría aplicarse igualmente en la isla de Robinson Crusoe, en una comuna religiosa americana, en un poblado indio regido por la costumbre, y en los centros competitivos de las típicas industrias modernas”. Y en su obra de referencia, *Naturaleza y Significación de la Ciencia Económica*, Lionel Robbins (1935: 41-43) también sostiene la aplicabilidad de las leyes económicas, además de a la conducta de una persona en el entorno capitalista –“economía de cambio” en su terminología–, a la de “un hombre aislado” o a la de la “autoridad ejecutiva de una sociedad comunista”.

quiere conseguir para *su* economía el estatus de las ciencias *duras*, el llegar a ser algo así como la física de las ciencias sociales (Husson, 2013: 73-74).

Pero lo hace de una forma muy peculiar, ya que, a pesar de considerarla parte de las ciencias sociales, se limita a estudiar las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza y sus productos, pero excluye de su campo de acción las relaciones entre seres humanos o grupos de seres humanos. Además de en el empeño en recurrir al caso de Robinson Crusoe –antes de esclavizar a Viernes¹⁶–, esto queda reflejado en la famosa definición de Lionel Robbins (1935: 39): “La Economía es la ciencia que estudia la conducta humana como una relación entre fines y medios limitados que tienen diversa aplicación”.

Poniendo el énfasis en la eficiencia en el uso de recursos escasos, la *ciencia económica* neoclásica elude una espinosa cuestión siempre presente en la *economía política* clásica, la del reparto del excedente entre las clases sociales. En efecto, esa cuestión, abordada tanto por Adam Smith como por David Ricardo y Karl Marx aunque cada cual le diera respuesta diferente en función de su versión de la teoría del valor-trabajo, desaparece de escena cuando se parte de que el valor de una mercancía es el que marca la relación entre oferta y demanda que determina su precio de mercado. Y esto nos remite a las razones ideológicas, que están presentes desde el principio en la escuela neoclásica.

El uso de la función de producción para explicar la distribución de la renta entre capital y trabajo de una forma *objetiva*, *aséptica*, dependiente de la tecnología y no de la lucha de clases, es un claro ejemplo de ello. Así, Clark (1899: 3) se propone “mostrar que la distribución de la renta de la sociedad está controlada por una ley natural”, que asigna a cada agente productivo la cantidad de riqueza que ha creado. Y considera que la libre competencia, que identifica con las leyes naturales, hace posible una sociedad eficiente y justa (Guerrien, 2008b).

La eficiencia deriva de que capital y trabajo son remunerados según su productividad marginal, condición asociada al equilibrio de competencia perfecta, que es un estado colectivamente óptimo. La justicia proviene de que su principio de distribución no da nada a quien nada aporta, y concede a quien contribuye a la producción lo que ha aportado. Esto debe evitar que, sintiéndose explotados y robados, los trabajadores se hagan socialistas o revolucionarios. De hecho, Clark contrapone su criterio de que “a cada cual lo que ha creado”, con el de “algunos socialistas” que defienden “un cierto ideal de equidad en la distribución” consistente en “trabajar según la capacidad y pagar según la necesidad” (Clark, 1899: 7-9). Y este impulso doctrinario ha perdurado. Así, por ejemplo, en 1976 Paul Douglas, el de la célebre función Cobb-Douglas, sostenía que la validación econométrica de dicha función constituía una refutación de la teoría marxista (Bellod, 2011: 10).

Poner de manifiesto que detrás de cada escuela de pensamiento económico hay una filosofía subyacente y una ideología y que puede y debe haber

¹⁶ Al respecto, véase Hymer (1971).

debates entre distintos planteamientos teóricos no es más que recordar algo que es habitual en otras ciencias sociales, y que también lo fue en economía hasta hace cerca de treinta años. Ahí están las historias del pensamiento económico para dar fe de ello. Pero actualmente es tal el dominio académico y político de la *corriente principal del pensamiento económico* que incluso los discípulos de esa corriente ven mermado su reconocimiento.

Y esto es tanto más notable cuando en los años 1970 era moneda corriente dar por enterrado el edificio neoclásico, al menos parcialmente, tras la polémica entre los dos Cambridge y tres décadas de keynesianismo triunfante. Bien es cierto que una parte de los seguidores de Keynes se refugiaban en la síntesis neoclásica, pero la parte más combativa, que vino a llamarse *poskeynesiana*, también participaba de la ilusión compartida con otras escuelas heterodoxas de estar asistiendo a la agonía de la escuela neoclásica y el retorno de una renovada economía política¹⁷.

Sin embargo, tras haber quedado relegada durante los años 1970 y primeros 1980, la teoría neoclásica ha renacido de sus cenizas y adquirido un papel hegemónico sin precedentes, tanto a nivel académico como político. El fracaso del recetario keynesiano de políticas económicas para restablecer el orden de la posguerra tras la llamada crisis del petróleo que estalló a finales de 1973 y el subsiguiente asentamiento del neoliberalismo en los gobiernos del Norte económico resultó decisivo para ello. Y asombrosamente lleva camino de salir reforzada de la crisis que estalló en 2008, a pesar de la más que evidente responsabilidad que la aplicación práctica de algunos de sus postulados tuvo en su origen y sigue teniendo en su prolongado y socialmente destructivo desarrollo. Los tres ejemplos que siguen dan testimonio de ello.

En primer lugar, se asiste al retorno a primera línea de la teoría neoclásica del crecimiento de la mano de la teoría del crecimiento endógeno y el estudio del ciclo económico. En ambos casos se emplean funciones de producción agregadas, particularmente la conocida como función Cobb-Douglas, sin que quienes realizan esas aplicaciones prácticas se molesten en mencionar, y mucho menos tener en cuenta, las duras críticas que han recibido. De hecho, actúan como si nunca hubieran existido. Pero eso no significa que las hayan resuelto. Solo indica que, desde la prepotencia de quienes se consideran impunes por su total control de la situación, se permiten ignorarlas. Y eso puede dar lugar a graves errores cuando las estimaciones así obtenidas se usan para tomar decisiones de política económica (Cohen y Harcourt, 2003; Bellod, 2011).

¹⁷ Un buen ejemplo de ese ambiente es la obra colectiva *Growth, profits, and property. Essays in the revival of political economy*, editada por Edward Nell. Aunque tardó nueve años en ver la luz, fue concebida en 1971 en una reunión de desafectos/as con la ortodoxia económica convocada por Joan Robison en el marco del congreso de la American Economics Association. Tras una introducción del editor dando por malherida a la economía neoclásica (*Cracks in the neoclassical mirror: on the break-up of a vision*), se van pasando revista a las principales críticas a esa escuela y proponiendo alternativas que deben sucederla en su papel de referente principal de la recuperada economía política. Y eso desde visiones poskeynesianas, neorricardianas y marxistas.

En segundo lugar, el modelo de Heckscher-Ohlin sigue dominando como explicación de la especialización internacional. Y ello a pesar de las fuertes críticas a su coherencia interna, que ya se han mencionado, de la irrealidad de sus supuestos de partida, y de su incapacidad para recoger algunas de los rasgos esenciales de la globalización económica.

En efecto, conviene recordar que el teorema de H-O solo se puede demostrar partiendo de la inmovilidad internacional de los factores de producción, sean estos capital, trabajo o tierra. Ahora bien, mientras lo último no plantea problemas, sostener en la actualidad la ausencia de flujos internacionales de capital o trabajo resulta absolutamente irreal. Supone obviar la existencia de fenómenos económicos tan relevantes como la inversión extranjera, las empresas transnacionales y las migraciones laborales internacionales. Así, Arghiri Emmanuel (1973) muestra que, con inmovilidad del trabajo, que se traduce en una gran desigualdad entre los salarios del Sur y del Norte, la mera consideración de la movilidad internacional del capital, al igualar las tasas de beneficio, da lugar a un *intercambio desigual*, que supone una transferencia de ganancias desde el Sur hacia el Norte económico.

El motivo de fondo por el que no se abandona la inmovilidad internacional de factores es porque es un requisito imprescindible para que exista la *ventaja comparativa*, ya que ésta se define comparando la eficiencia relativa de cada sector en el interior de un mercado claramente separado y distinto del resto de los mercados nacionales. Usando la terminología neoclásica, en el modelo ricardiano la ventaja relativa proviene de la diferencia en las funciones de producción de cada país, mientras que en su reformulación del modelo H-O deriva de las distintas dotaciones de factores. Pero en ambas versiones las diferencias desaparecen si además de libre circulación internacional de productos también hay libertad para los movimientos internacionales de factores de producción. Porque en este caso habría un único mercado mundial, que es lo que se supone cuando se habla de *globalización* o *mundialización* de la economía, contexto en el cual desaparece la *ventaja comparativa* y solo prevalece la *ventaja absoluta* (Jones, 2000; Milberg, 2004: 62-65).

Por eso, lo que en tiempos de Ricardo era una constatación sociológica¹⁸ se convierte ahora en una *hipótesis heroica*, que se mantiene por un motivo ideológico: de la ventaja comparativa se desprende que con el libre comercio todos ganan¹⁹, ya que todos los países tienen ventaja comparativa en algún sector, aunque no tengan ventaja absoluta en ninguno. En cambio, eso no está

¹⁸ "(...) la experiencia demuestra que la inseguridad imaginaria o real del capital, cuando éste no está bajo el control inmediato de su propietario, junto con la natural repulsión que siente todo hombre en dejar el país de su nacimiento y relaciones, y en entregarse, con todas sus costumbres, a un gobierno extraño y a las leyes nuevas, detienen la emigración del capital" (Ricardo, 1817: 141).

¹⁹ En 2010, Pascal Lamy, entonces director general de la OMC, empezó una conferencia en la Escuela de Economía de París subrayando la validez de la ventaja comparativa en el siglo XXI frente a quienes la critican por no reflejar la realidad económica actual, e insistiendo en que esa sigue siendo la base que demuestra que el comercio es beneficioso para todos. Disponible en: www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl152_s.htm

garantizado en un mercado único, donde rige la ventaja absoluta, provenga esta de donde provenga –precio, calidad, o innovación tecnológica.

Ahora bien, la crítica de Shaikh (1980b y 2009) llega mucho más lejos: los flujos comerciales internacionales siempre se han regido por la ley de la ventaja absoluta. Es decir, no es que la ventaja comparativa haya regulado el comercio internacional en la época del capitalismo competitivo, cediendo posteriormente su lugar a la ventaja absoluta con la generalización de los movimientos internacionales del capital y el advenimiento de la globalización; es que nunca lo ha hecho. Y esto es tan válido para el modelo ricardiano como para el de Heckscher-Ohlin, siendo en ambos el elemento crítico la teoría monetaria, a pesar del rechazo neoclásico a la teoría del valor-trabajo. Porque tanto la teoría cuantitativa del dinero de Hume, usada por Ricardo para explicar los ajustes que le conducen desde la ventaja absoluta a la relativa, como las diversas variantes modernas con tipos de cambio fijos o variables cumplen la misma función:

“dada la menor eficiencia absoluta de Inglaterra y sus correspondientes costes de producción, inicialmente superiores, el déficit comercial resultante debe, de alguna forma, producir un descenso continuado de los precios en Inglaterra, mientras que el superávit de Portugal debe conducir a un aumento continuo de sus precios, hasta que, en un momento dado, se llega a una situación en la cada país tiene sólo ventaja de coste en una de las mercancías” (Shaikh, 2009: 43).

Para Shaikh, el error de fondo consiste en aceptar un punto central del análisis ricardiano: la ley del valor regula el intercambio dentro de una economía, pero no el intercambio entre distintos países²⁰. Así que, a diferencia del propio Marx y muchos otros autores marxistas²¹, se propone solucionarlo aplicando la teoría del valor de Marx al comercio internacional. Y el resultado de razonar sobre esta base a partir del mismo ejemplo de Ricardo es bien distinto: rige la ventaja absoluta. Así, la desventaja absoluta de Inglaterra se manifiesta en un déficit comercial crónico saldado con una salida continua de oro, de manera que, al final, su atraso le llevará a restringir sus importaciones a un nivel compatible con su capacidad exportadora.

Por eso, teniendo en cuenta que en la realidad se comercia con una gama mucho mayor de productos, lo que suaviza notablemente las conclusiones alcanzadas razonando solo con dos, Shaikh concluye que las economías atrasadas pueden encontrar algún producto en el que tengan ventaja absoluta frente a las economías desarrolladas (recursos naturales específicos de la

²⁰ “La misma regla que regula el valor relativo de las mercancías en un país no rige el de las que se cambian entre dos o más países” (Ricardo, 1817: 138). Y eso ocurre precisamente porque el capital circula libremente dentro de cada país, pero no lo hace internacionalmente (Ricardo, 1817: 140).

²¹ Marx no tuvo tiempo de completar su plan original de *El Capital*, y entre lo que quedó sin hacer estaba el volumen dedicado al comercio exterior. Y a muchos autores marxistas la mera consideración de que el capitalismo competitivo del siglo XIX había dado paso al capitalismo monopolista, les conduce a abandonar las leyes de formación de los precios, centrando la atención en las rivalidades entre las grandes multinacionales, sus estados de origen y otras cuestiones derivadas del *imperialismo*.

zona...) y exportarlos. Pero en todo caso su comercio global será deficitario y su posición financiera deudora, contribuyendo a perpetuar la desigualdad inicial. De este modo, frente a la idea de armonía universal que se desprende de la especialización según la ventaja comparativa, el libre comercio no disminuye las desigualdades, las refuerza.

Con todo, conviene apuntar que consciente o inconscientemente Shaikh está asumiendo que todo transcurre en un solo mercado, aunque sea de ámbito mundial: por eso rige la ventaja absoluta. De hecho, él mismo lo reconoce implícitamente al asumir que la misma ley del valor –en su caso, la de Marx– que rige dentro de una economía nacional rige en el comercio internacional. Y en este sentido su análisis refuerza otras críticas: la ventaja comparativa solo puede definirse si existen mercados nacionales claramente separados; en un único mercado solo opera la ventaja absoluta.

Y en tercer lugar está la pretendida eficiencia de los mercados financieros. Desde los años 1970 la teoría de los mercados financieros eficientes es uno de los elementos centrales de la economía neoclásica. Sin embargo, esta teoría se basa en la irreal asunción de que toda la información relevante sobre la situación de los mercados está incorporada en los precios. Todo proviene de una interpretación torticera realizada por Eugene Fama del hecho estadístico de que la esperanza matemática de ganar de un especulador en bolsa es nula²². Eso ya lo había demostrado en 1900 el matemático Louis Bachelier y solo implica la imprevisibilidad de las cotizaciones bursátiles.

Sin embargo, en su artículo referencial, Fama (1970: 383) establece con vaguedad que “un mercado en el que los precios siempre ‘reflejan plenamente’ la información disponible se llama ‘eficiente’ ”. Aunque luego se ha tomado como tal y se suelen omitir las comillas, esta ambigua frase no es una definición: como mínimo falta aclarar qué significa el entrecomillado ‘reflejan plenamente’, repetido en el artículo hasta quince veces. Pero a partir de ella se ha deslizado subrepticamente la idea de que, según la teoría de los mercados eficientes, los precios observados en los mercados financieros fluctúan alrededor del valor intrínseco o fundamental de cada activo financiero, que sólo depende de la evolución de la economía real. Y su eficiencia significa que esos precios suministran las señales que conducen a la asignación óptima de los recursos.

Se ha pasado así de la poco clara idea de que *los precios ‘reflejan plenamente’ toda la información disponible* a la no menos borrosa de que *los precios siempre incorporan la mejor información sobre los valores fundamentales*. Esta confusión ha sido calificada por Robert Shiller (1984: 4) como “uno de los mayores errores de la historia del pensamiento económico”. Pero es fácil entender que no se trata de una confusión, sino que obedece a razones puramente ideológicas. Fama introduce su teoría de los mercados eficientes siendo profesor de la Universidad de Chicago donde Robert Lucas lidera la

²² Samuelson también ha escrito sobre este asunto, antes y después que Fama, pero nunca habla de *mercados eficientes*, ni siquiera de eficiencia (Guerrien y Gun, 2011: 24-25).

nueva macroeconomía clásica basada en las *expectativas racionales* y participa activamente en la lucha contra la política económica reinante, considerada demasiado intervencionista. Y a partir de los años 1980 se convierte en el principal apoyo teórico de la liberalización y desregulación de los mercados de capitales que ha conducido a las crisis financieras recurrentes de las últimas décadas (Guerrien y Gun, 2011; Lobejón, 2011; Vilariño, 2013).

En definitiva, la escuela neoclásica se ha consolidado como la corriente principal del pensamiento económico a pesar sus evidentes limitaciones y de las contundentes críticas recibidas, que han llegado hasta clasificarla entre las *pseudociencias* por ocultar detrás de una fachada matemática aparentemente científica la vaguedad e incoherencia de sus conceptos clave, que además están desconectados de la realidad (Bunge, 2010: 123-124 y 209-246). A su éxito ha contribuido decisivamente que tanto su metodología, individualismo, como sus resultados, eficiencia del equilibrio competitivo, justificaran las bondades del capitalismo competitivo o economía de libre mercado. Por eso ha recibido siempre el apoyo de los poderes económicos.

Primero para desplazar a la economía política clásica que daba alas al conflicto de intereses entre clases sociales en la distribución de la renta. Luego para consolidarse en el mundo académico como la ciencia económica, en singular, mientras subsistía en el de la política económica durante el largo paréntesis del *capitalismo embridado*²³ de la posguerra aireando su versión más amable, la de la síntesis neoclásica con veleidades keynesianas. Y actualmente, en un contexto de hegemonía neoliberal y retorno al *capitalismo desatado*, ha recuperado sus esencias, elevando a la categoría de dogma académico y político lo que ha venido a llamarse *fundamentalismo de mercado*.

1.2. Economía crítica, una amalgama en construcción

Afortunadamente, ni la hegemonía implica ausencia de contendientes ni el dogma puede impedir que haya no creyentes. Así que todavía existe el pensamiento heterodoxo, economía crítica incluida. La economía crítica no constituye una escuela homogénea de pensamiento sino que agrupa varios enfoques como las diversas corrientes de la economía política y su crítica, la economía ecológica y la economía feminista.

Con un planteamiento ecléctico, la economía crítica considera que esos análisis son esencialmente complementarios. Empezando por la larga tradición de la economía política, que parte de los grandes autores clásicos como Smith, Ricardo o Marx y luego se plasma en los estudios sobre el imperialismo, el estructuralismo y la teoría de la dependencia, así como en la teoría de la regulación y parte de los análisis evolucionistas e institucionalistas del cambio técnico. Pero teniendo siempre presentes las aportaciones de la economía feminista y la economía ecológica, que comparten algunas críticas básicas a la economía convencional, tanto ortodoxa como heterodoxa.

²³ Sobre este término y el subsiguiente *capitalismo desatado*, véase Glyn (2010).

Por un lado, porque al tomar como único objeto de estudio la economía de mercado, excluye todo el trabajo doméstico y toda relación con la naturaleza. Ocultar ambos procesos permite a la economía convencional trasladar costes, de manera que el beneficio capitalista se compone en gran parte de esos costes no contabilizados que representan el trabajo no remunerado femenino y la degradación ambiental. Por otro lado, eso destruye el mito de la autonomía del sistema económico. La reproducción de la fuerza de trabajo precisa del trabajo de cuidados, que es externo al sistema mercantil. Y aunque puede concebirse un sistema productivo que dependa de forma sostenible de la naturaleza, el capitalismo es un sistema depredador de recursos y dependiente de fuentes de energía no renovables. Por tanto, la producción de mercado, lejos de ser autónoma, subsiste gracias a dos esferas ajenas a las relaciones capitalistas de producción (Mellor, 2000; Bosch *et al.*, 2005).

No obstante, también existen desencuentros. Por ejemplo, la crítica de la economía ecológica sobre el concepto de *producción* utilizado en la economía convencional, tanto ortodoxa como heterodoxa, porque en términos físicos no se produce nada, solo se *transforman, extraen o destruyen* recursos naturales preexistentes²⁴. Una posible salida pasa por admitir que extraer y destruir no es producir y considerar que la llamada producción –transformación de recursos naturales en mercancías– es un ámbito o momento concreto del ciclo de la actividad económica (Álvarez *et al.*, 2012: 282-283). Con todo, esas y otras no dejan de ser posiciones divergentes de difícil conciliación. Así, otro ejemplo es la tensión entre crecimiento de la población y recursos naturales disponibles. Aunque con matices, para la mayor parte de la economía ecológica hay un *problema* de superpoblación que requiere algún tipo de control de la población, que es tomada como una variable de ajuste. Sin embargo, para la economía feminista resulta inaceptable considerar el cuerpo de las mujeres, su fecundidad y la vida humana como variables susceptibles de manipulación (Bosch *et al.*, 2005: 325-327).

En todo caso, los intentos de reconciliar la economía política con la economía feminista y la economía ecológica, así como estas últimas entre ellas, han cristalizado en propuestas como el *ecosocialismo* y el *ecofeminismo*. Y no faltan llamamientos para construir alianzas entre ambas.

El *ecosocialismo* es una corriente de pensamiento que propone un cambio real de civilización para hacerla más humana y respetuosa con la naturaleza. Como sugiere su nombre, se basa en los principios fundamentales del marxismo desembarazados de su productivismo y en un ecologismo *humanista*, en el sentido de que no coloca a todas las especies vivientes al mismo nivel, como apuntan algunas de sus versiones. Propugna una ética ecosocialista que sea social, igualitaria, solidaria, democrática, radical y responsable,. Esta se

²⁴ Como el primer principio de la termodinámica establece que la materia y la energía no se crean ni se destruyen, sólo se transforman, en vez de *producción* debería denominarse *transformación* de recursos naturales en mercancías, con sus consiguientes residuos y disipación de energía. Y cuando la actividad consiste en la mera apropiación de recursos naturales de la corteza terrestre debería hablarse de *extracción y/o destrucción* de riqueza natural preexistente.

cimiento en valores universales, empezando por la dignidad humana, de manera que, en contraposición a la moral capitalista de poseer y consumir, propone vincularse y compartir. Y requiere hacer las paces con la naturaleza, de forma que el modo de producción y la organización social hagan compatible la satisfacción igualitaria de las necesidades humanas con la sostenibilidad ecológica. Por eso rechaza contundentemente cualquier ilusión de *capitalismo verde*, porque el carácter expansivo es inherente al capitalismo, y defiende una *economía homeostática*²⁵, un *socialismo de estado estacionario*, que busca *lo suficiente* en lugar de perseguir *siempre más* (Löwy, 2012; Riechmann, 2012).

Frente a unas sociedades capitalistas organizadas de espaldas a las bases materiales que sostienen la vida, el *ecofeminismo*²⁶ propone el encuentro de las perspectivas ecologista y feminista, que asume la naturaleza ecodependiente e interdependiente de la vida humana. Pretende construir un modo de producción, distribución y consumo cuyo centro sea lograr una buena vida para todas las personas que sea compatible con la naturaleza. Para ello hay que aprender de la lógica de la vida a preservar la biosfera, el ecosistema global en el que se integran y relacionan los diversos organismos y ambientes de la Tierra. Y también es preciso visibilizar y valorizar el trabajo de cuidados, mayoritariamente realizado por mujeres y destinado a satisfacer las necesidades de los cuerpos vulnerables y la reproducción social, porque el patriarcado y el capitalismo suman esfuerzos para ocultarlo y desvalorizarlo. A partir de ahí puede hablarse de sostenibilidad ecológica y social, que supone una relación armónica entre humanidad y naturaleza, y entre humanas y humanos (Bosch *et al.*, 2005; Herrero, 2012 y 2013).

Otro reciente esfuerzo para construir un marco general de representación de la actividad económica compatible con las diversas perspectivas críticas ha fructificado en el ensayo *Por una economía inclusiva. Hacia un paradigma sistémico* (Álvarez *et al.*, 2012: 280-281), donde se consideran rasgos comunes de la economía crítica los siguientes:

1) el fin último de la actividad económica no es producir cosas, ni maximizar un supuesto valor monetario, sino generar las condiciones, los bienes y servicios que necesitan los seres humanos —mujeres y hombres— acorde con los rasgos, aspiraciones y diversidad propias de la especie y de su existencia social;

2) el sistema económico es un sistema abierto, que se constituye en un sistema social más amplio que considera el ámbito doméstico como parte

²⁵ Término propuesto por Jorge Riechmann para traducir *steady-state economy* en vez de *economía de estado estacionario*, ya que esta conlleva la idea de estancamiento, que no hace justicia al concepto original.

²⁶ *Ecofeminismo* es un término acuñado en 1974 por Françoise d'Eaubonne que, como señala Alicia H. Puleo (2011: 29-85), hoy en día es plural ya que reúne teorías y prácticas muy ligadas a diferentes experiencias vitales, tanto en el Norte como el Sur. Pero en todas sus versiones se trata de un pensamiento y una praxis comprometidas con la transformación social, que partiendo del diálogo entre feminismo y ecologismo pretende potenciar la riqueza de ambas corrientes, ganando en profundidad, complejidad y claridad.

constitutiva y sitúa la actividad económica dentro de un sistema natural, la biosfera, a cuyas leyes no son ajenos los procesos de producción y consumo;

3) se trata de un sistema capitalista en el marco de sociedades patriarcales, donde coexisten distintos tipos de trabajo, particularmente el mercantil y el doméstico y de cuidados, todos ellos indispensables para la subsistencia, bienestar y reproducción de la población;

4) el objeto del sistema capitalista es la obtención de beneficios por parte de las empresas privadas, por lo que las necesidades y condiciones de vida de las personas solo se tiene en cuenta en la medida que den lugar a demandas solventes;

5) el poder es el elemento básico y estructural de las instituciones económicas y sociales, y constituye una variable fundamental para explicar la distribución de la renta, las discriminaciones de diversos grupos sociales y la evolución económica.

A partir de ese ensayo, dos de sus coautores, Ángel Martínez González-Tablas y Santiago Álvarez Cantalapiedra (2013), han realizado una interesante representación *compleja y abierta* del sistema económico capitalista compatible con los diversos enfoques que agrupa la economía crítica. Algunas de sus aportaciones se utilizan a continuación como hilo conductor para presentar el estudio de la actividad socioeconómica desde esta perspectiva.

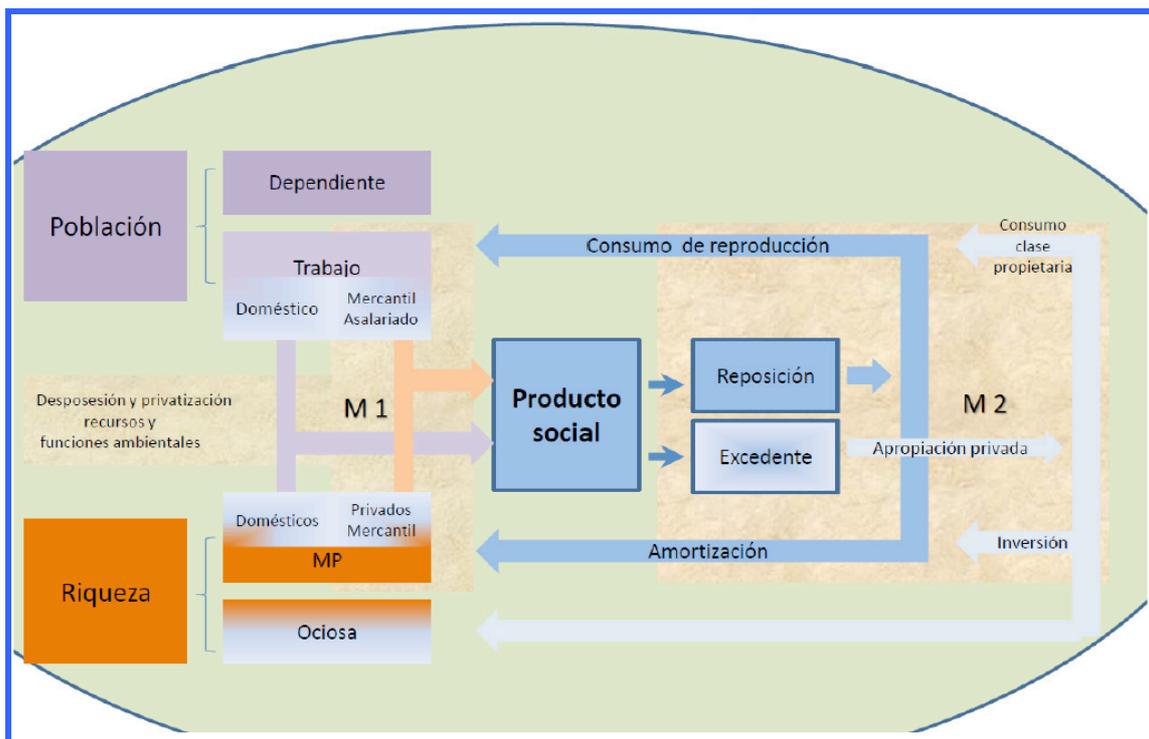
El *excedente social*, entendido como la diferencia entre el *producto social* y lo consumido para mantener y reproducir la existencia social en cada periodo, está presente en cualquier sistema económico. Lo que caracteriza al capitalismo es su mayoritaria apropiación por la burguesía industrial en forma de beneficio empresarial y su utilización para aumentar la capacidad productiva a través de la inversión –acumulación de capital–, tal y como analiza la economía política clásica pero olvida o elude la escuela neoclásica.

Esto se traduce en un incremento sin precedentes de la producción mercantil y, con ella, del producto social, aunque su medición sea un problema todavía no resuelto. En efecto, al no tener en cuenta la producción no mercantil, la contabilidad nacional subestima la generación de riqueza; mientras que, al mezclar procesos meramente extractivos y/o destructivos de la naturaleza con los de transformación y empeñarse además en darle forma monetaria a su valoración, la sobreestima. Si a esta incertidumbre en la medición de la riqueza incorporada en cada periodo se añade que también se contabiliza como producción la apropiación de recursos naturales, resulta casi imposible precisar la magnitud de los procesos de apropiación, desposesión y redistribución que se suceden, si bien todo apunta a una creciente concentración de la riqueza en pocas manos.

Esa generalización de la producción de mercancías acentúa la diferencia entre las actividades mercantiles y domésticas. La mayoría de las personas que participan con su trabajo remunerado en la generación de la parte mercantil del producto social constituyen la población asalariada. Esta es contratada en el

mercado de trabajo por los propietarios de los medios de producción que, una vez producidas y vendidas las mercancías, se apropian del excedente, esencialmente destinado a la inversión. Todas esas actividades se llevan a cabo a través de los mercados, y han sido objeto de estudio tanto de la economía clásica como de la neoclásica²⁷. Pero hay otras actividades realizadas en la esfera doméstica y de cuidados que, a pesar de ser imprescindibles para la reproducción de la vida humana, no han sido abordadas por la economía convencional, ni ortodoxa ni heterodoxa.

Gráfico 1
Actividad económica capitalista



Reproducido de Martínez y Álvarez (2013: 136)

El gráfico 1 ilustra cómo el trabajo doméstico y el mercantil contribuyen a generar el producto social. Del producto social surgen los bienes y servicios consumidos tanto por la población que trabaja en los ámbitos doméstico y/o mercantil, como la que por motivos muy diversos –edad, enfermedad, discapacidad...– depende para su existencia de aquella, vía cuidados y/o redistribución de la renta. Y también sale lo necesario para reponer los medios de producción amortizados y el excedente social apropiado por los capitalistas.

La economía feminista ha denunciado el sesgo androcéntrico de la economía convencional, que sólo ve lo mercantil e ignora y hace invisible la economía del

²⁷ Ahora bien, la economía neoclásica, al centrarse en el sistema de mercado abandonando el de la producción, cierra la puerta al análisis del trabajo doméstico que la economía clásica había dejado entreabierto con su estudio de la reproducción del sistema, aunque nunca diera el paso de aplicarla a la reproducción de la fuerza de trabajo en el ámbito doméstico y de cuidados (Carrasco, 2011: 206-207; Rodríguez Enríquez, 2012: 25-26).

cuidado no mercantil, fundamentalmente realizado por mujeres. Entre las razones que explican este hecho se han señalado el patriarcado, que solo da valor a las actividades socialmente asignadas a los hombres, y el intento de ocultar la insuficiencia del salario para cubrir los costes reales de subsistencia de la mano de obra, que en parte se desplazan al ámbito doméstico ampliando los beneficios empresariales. Y a esas consideraciones hay que añadir que la esfera mercantil no podría funcionar sin un conjunto de actividades de cuidados que se dan en el ámbito familiar (Carrasco, 2011).

Aunque la economía feminista incluye un amplio abanico de desarrollos teóricos y empíricos²⁸, entre los que se encuentra el estudio y denuncia de la discriminación de la mujer cuando participa junto al hombre en el mercado de trabajo, introduciendo elementos de análisis como la segregación ocupacional y la brecha salarial, una línea central es la que sitúa el *trabajo de cuidados* como aspecto determinante de la reproducción social y el mantenimiento de la vida y el bienestar de los seres humanos (Carrasco, 2006). Así, antes de que la economía feminista se reconociera como tal a principios de los años 1990, en el debate sobre el trabajo doméstico que tuvo lugar a finales de los años 1960 y principios de los 1970, se establece que el sistema de reproducción social incluye tanto las estructura familiares como las del trabajo asalariado y no asalariado, así como el papel del estado y las organizaciones políticas y sociales. Y en esta perspectiva el trabajo doméstico abarca tanto la producción de bienes materiales para el mantenimiento físico de las personas como el cuidado directo de las personas y la difícil gestión de los afectos y las relaciones sociales (Carrasco *et al.*, 2011: 29-32).

Siguiendo a Cristina Carrasco, Cristina Borderías y Teresa Torns (2011: 37-70), a continuación se realiza un apretado resumen de algunas de las cuestiones cuya visión se transforma significativamente al ser abordadas desde la óptica del trabajo de cuidados. En primer lugar, la economía feminista ha realizado una nueva conceptualización del trabajo doméstico y de cuidados, pasando de intentar su reconocimiento en términos de trabajo remunerado a valorarlo por sí mismo y por su relevancia para el bienestar de las personas. Así, el trabajo de cuidados es un elemento clave para analizar las políticas sociales, poniendo de manifiesto sus limitaciones y la necesidad de nuevos instrumentos de análisis, como los presupuestos con enfoque de género. Y cuando adquiere carácter mercantil ese trabajo resulta ser mayoritariamente femenino, mal pagado y con pésimas condiciones laborales. Por eso, a menudo es desempeñado por mujeres inmigrantes, estableciéndose cadenas mundiales de cuidados.

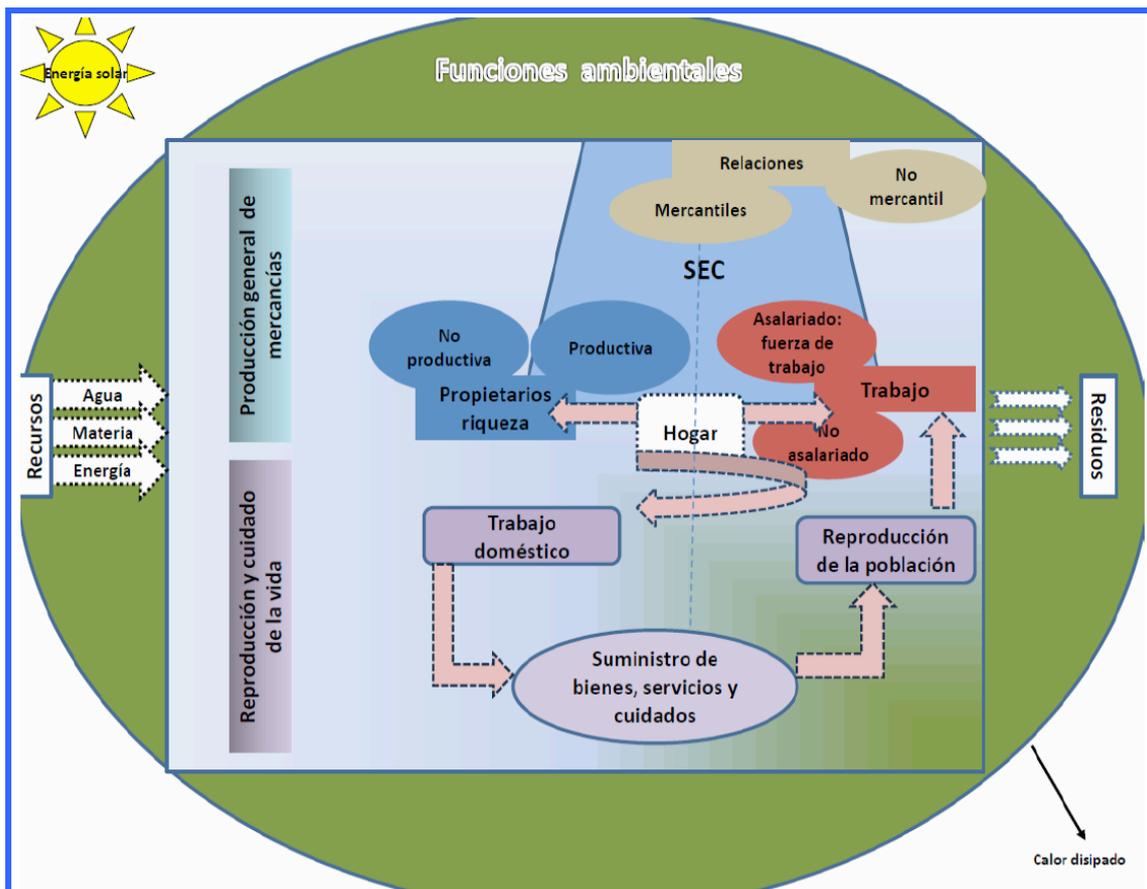
El trabajo de cuidados también desempeña un papel fundamental en los procesos de reproducción social y el bienestar humano, lo que ha llevado a ampliar la dimensión de la renta nacional. A nivel teórico, la economía feminista rechaza la rígida dicotomía establecida entre lo mercantil y lo doméstico,

²⁸ Amaia Pérez Orozco (2006) diferencia la *economía feminista* propiamente dicha, que se caracteriza por su pensamiento transformador, de la *economía del género*, que no cuestiona el marco teórico de la economía convencional y se conforma con “añada mujeres y revuelva”, centrando su análisis en la participación femenina en el mercado laboral. Y dentro de la *economía feminista* distingue la *de la conciliación* de la *de la ruptura*.

enfazando que trabajo mercantil y de cuidados contribuyen conjuntamente al bienestar de las personas. Y a nivel empírico, la medición del trabajo doméstico y de cuidados a través de los estudios de uso del tiempo ha contribuido a visibilizarlo, a pesar de los problemas estadísticos y conceptuales a los que se enfrenta. Más discutibles resultan sus valoraciones monetarias mediante las cuentas satélite de la producción doméstica, fundamentalmente por pretender evaluar monetariamente un trabajo que no se ha realizado en el ámbito mercantil. No obstante, en algunos casos sirven para alimentar el debate.

La economía feminista también considera engañosa la distinción entre personas trabajadoras y dependientes. La dependencia de mujeres y hombre es inherente a la condición humana, por lo que lo pertinente es hablar de interdependencia: todas las personas son vulnerables a lo largo de su vida y precisan algún tipo de cuidados, aunque estos varían según el momento. Esta perspectiva de *sostenibilidad de la vida humana* conecta con el *enfoque de las capacidades* y la idea de *desarrollo humano*. Y también se relaciona con la economía ecológica, particularmente con el *ecofeminismo*.

Gráfico 2
Sistema económico capitalista (SEC)



Reproducido de Martínez y Álvarez (2013: 138)

El gráfico 2 pone de manifiesto el hecho de que la actividad económica y social de los seres humanos forma parte de un sistema abierto que se inscribe dentro

de la biosfera, el sistema natural del que depende para la obtención de recursos y la absorción de residuos. A su vez, este sistema intercambia energía con el exterior, el sistema solar, pero no materiales, por lo que éste se considera un sistema cerrado.

Tener conciencia de esto resulta imprescindible para cualquier intento de comprensión crítica de la realidad económica capitalista. Y supone asumir que hay una incompatibilidad esencial entre un planeta físicamente limitado y el sistema capitalista, cuyo funcionamiento requiere el crecimiento continuado de la producción y el consumo. Algunos economistas clásicos tuvieron en cuenta los límites físicos a los que se enfrentaba la creciente actividad económica capitalista, apuntando hacia el ineludible advenimiento del *estado estacionario*, cuya llegada pretendían retrasar. Pero la escuela neoclásica abandona esa idea, sosteniendo que la tierra y sus recursos podían ser sustituidos siempre por el capital, desconectando completamente la economía del mundo físico. Por eso, la principal aportación en este campo proviene de la ecología, a partir de la cual surge la economía ecológica²⁹, que considera los procesos económicos como parte integrante de la biosfera, versión agregada de la naturaleza (Naredo, 2006: 3-46; Bermejo, 2011: 43-47 y 127-129).

Hasta el advenimiento del capitalismo industrial los seres humanos, como el resto de las especies, vivían usando los materiales que encontraban en su entorno, con los recursos proporcionados por la fotosíntesis. Esto garantizaba la renovación cíclica de los materiales consumidos y el mantenimiento de la biodiversidad, con unos ritmos de vida que venían marcados por los ciclos de la naturaleza dinamizados por la energía solar. Pero la revolución industrial rompió este encadenamiento sostenible al comenzar el uso de los combustibles fósiles, que transformaron radicalmente el metabolismo económico, permitiendo además la utilización de materiales y energía procedentes de lugares lejanos. Esto ha conducido a un rápido deterioro ambiental, tanto por la acelerada extracción de recursos no renovables como por la enorme generación de residuos y el abuso de los recursos renovables (Naredo, 2006: 47-64).

El crecimiento exponencial en el uso de energía primaria y consiguiente agotamiento de los combustibles fósiles en un futuro cada vez más próximo dan testimonio de lo primero (Bermejo, 2008: 63-110). Y la *huella ecológica* informa sobre la insostenibilidad de lo segundo: desde los años 1970 se viene superando la capacidad de carga biológica de la Tierra o *biocapacidad*. Es decir, los seres humanos consumen recursos naturales renovables a mayor velocidad de la que nuestro planeta los puede regenerar, de manera que

²⁹ No debe confundirse con la *economía ambiental*, que aborda la gestión de la naturaleza como externalidades a valorar en términos monetarios, y es la dominante en el mundo de académico de la economía convencional. No obstante, Naredo (2003 y 2006) cree que ambas deberían reconciliarse y complementarse en un enfoque *ecointegrador*. Pero es consciente de la dificultad de ese propósito, dado que la economía ambiental tiende a acomodarse al poder y contribuir al mantenimiento del statu quo, aunque intente ocultar sus raíces ideológicas tras el discurso de una ciencia económica que se mueve en un universo del valor aislado de una parte importante de los problemas ambientales y sociales.

actualmente la Tierra tarda año y medio en regenerar los recursos renovables utilizados y absorber el CO₂ emitido cada año (WWF, 2012).

Esta representación compleja y abierta del sistema económico capitalista articula los diferentes enfoques que confluyen en la economía crítica. En ella el ámbito de la reproducción y el cuidado de las personas y el de los ecosistemas que soportan la vida subyacen al de la producción generalizada de mercancías. A su vez, considerar el funcionamiento específico del sistema capitalista resulta imprescindible para interpretar lo que ocurre en los otros dos ámbitos. Como sostienen Martínez y Álvarez (2013: 141):

“En suma, la dinámica inherentemente expansiva del capital y los rasgos específicos de un sistema económico que (...) funciona alentado por una tasa de ganancia que se apoya en esquemas distributivos injustos basados en la explotación del trabajo mercantil y el ámbito doméstico, la socialización de costes, la apropiación de los recursos públicos y la desposesión de los bienes comunes de toda la sociedad, otorgan singularidad al análisis de los procesos que ponen continuamente en jaque las condiciones sociales y ambientales sobre los que las sociedades desarrollan su existencia”.

Por tanto, la economía crítica constituye una base analítica mucho más pertinente que la de la *corriente principal del pensamiento económico* para estudiar la actividad socioeconómica, ya que, lejos de ocultarlas y eludirlas, visibiliza e integra todas las dimensiones que resultan determinantes para ello.

2. Política comercial y desarrollo

El debate sobre política comercial y desarrollo, que ya se produjo entre los clásicos de la economía y se ha recuperado durante los últimos años, debe replantearse cuando se toman en consideración las nuevas concepciones del desarrollo. Eso es lo que se hace un poco más adelante, tras repasar antes el planteamiento tradicional y su reactualización.

2.1. Un debate clásico pero muy actual

El estudio de la relación entre política comercial y progreso económico está presente desde los primeros pasos de la economía política. La opción por el libre comercio se asienta con Adam Smith (1776), que considera que la apertura al comercio internacional contribuye al progreso económico. Porque la ampliación del mercado da lugar a una mayor división del trabajo, lo que aumenta la producción, y porque permite dar salida a los excedentes de bienes o capital, manteniendo la actividad económica. Por ello, frente al mercantilismo reinante, recomienda la especialización productiva en función de los costes absolutos: es mejor comprar fuera lo que resulte más barato que producirlo en casa.

Sin embargo, descontextualizando su análisis, los manuales de teoría del comercio internacional suelen reducir la aportación de Smith al principio de especialización según la *ventaja absoluta*. Además estiman que es insuficiente para explicar los beneficios del comercio internacional, remitiendo a la *ventaja comparativa*, principio de especialización propuesto por David Ricardo (1817), que también suele presentarse fuera de su contexto original. En todo caso, el análisis de Ricardo refuerza la opción por el libre comercio. Y se considera superior al de Smith porque demuestra que el comercio internacional es beneficioso para todos los países que participan en él, ya que siempre hay algún sector en el cada economía tiene ventaja relativa, aunque no tenga ventaja absoluta en ninguno.

Ahora bien, con demasiada frecuencia se ignora, o al menos se omite, que desde sus inicios los beneficios del libre comercio fueron contestados con contundencia por autores como Alexander Hamilton (1791) y Friedrich List (1841). Y que, no por casualidad, los analizaban desde fuera del Reino Unido, desde el punto de vista de las economías que hoy conocemos como *las llegadas en segundo lugar* a la industrialización.

Así, en su *Informe sobre las Manufacturas*³⁰, Hamilton sostiene la necesidad de que el gobierno de Estados Unidos impulse la industria manufacturera para lograr la independencia de la economía nacional. Y propone utilizar subsidios y aranceles de aduanas, detallando qué sectores tienen que ser subvencionados, qué manufacturas deben gozar de mayor protección y cuáles son las materias primas que hay que importar libres de cargas para favorecer la industrialización. Conviene tener presente que estas ideas fueron asumidas por la influyente *Escuela Americana* de pensamiento económico, que contrapone el *sistema americano* –proteccionista– al *sistema británico* –favorable al libre comercio–, entre cuyos seguidores destacan varios presidentes de Estados Unidos, como John Quincy Adams y Abraham Lincoln. Y que ha sido el ideario dominante en los gobiernos estadounidenses desde el triunfo en 1865 del Norte industrialista frente al Sur primario exportador en la Guerra de Secesión hasta mediados del siglo XX.

Por su parte, List (1841: 412-413) extrae de la historia la enseñanza de que Inglaterra es rica y poderosa porque exporta manufacturas e importa materias primas, y que ha logrado esa supremacía manufacturera y mercantil utilizando todo tipo de medidas proteccionistas y restricciones a la navegación e imponiendo el patrón comercial inverso a sus colonias. Por eso considera que el libre comercio promovido por *la Escuela* –encarnada por Smith y Say– pretende “*encubrir la verdadera política de Inglaterra (...) con objeto de evitar que las naciones extranjeras imiten esa política*. Es una regla general de prudencia que una vez llegados a la cumbre de la grandeza, se arroje tras de sí la escala que nos ha servido para trepar, a fin de que otros queden privados de la posibilidad de alcanzarnos”.

³⁰ Aunque conocido como *Report on Manufactures*, su nombre original era *Report on the Subject of Manufactures* y fue presentado al Congreso en diciembre de 1791 por Hamilton, primer Secretario del Tesoro de los Estados Unidos (Irwin, 2004).

Así que una vez industrializada, pero no antes, Inglaterra se ha dedicado a “predicar a otras naciones las ventajas de la libertad comercial” (List, 1841: 414), a la que califica como un “nuevo caballo de Troya” para destruir la incipiente industria de otros países³¹. De hecho, para List la política comercial adecuada depende de la etapa del desarrollo que atraviesa cada país: las economías atrasadas deben proteger su industria naciente, porque si no lo hacen no llegarán nunca a industrializarse e Inglaterra será la única potencia industrial; pero cuando ya sean capaces de competir entre iguales, podrán adherirse al libre comercio. Por tanto, para List, la protección es imprescindible pero *temporal*, hasta alcanzar la madurez. Y, como subraya Shafaeddin (2000: 13-14) en contra de ciertas interpretaciones erróneas, la protección que propone List es *selectiva*, no para todos las ramas de la industria.

Ahora bien, ese argumento solo es válido para “los países de *la zona templada* [que] están singularmente dotados para el desarrollo de las energías manufactureras”, porque los “*países de las zonas cálidas* están (...) muy poco favorecidos en orden a las manufacturas” y deben dedicarse a exportar materias primas a los de la zona templada. Y aunque así quedan “en situación de dependencia con respecto a los de la zona templada”, esta dependencia se diluye “cuando en la zona templada existen varias naciones con un desarrollo semejante”, en vez de una sola potencia económica (List, 1841: 101-102). De esta manera, este precursor de la *Escuela histórica alemana*, que extrajo muchas lecciones de su exilio en Estados Unidos, donde conectó con los principales representantes de la *Escuela americana*, prefigura la división internacional del trabajo clásica³² (Anson-Meyer, 1982).

El predominio casi absoluto de la economía neoclásica ha condenado durante décadas al ostracismo al temprano debate sobre el libre comercio que se acaba de resumir, al tiempo que ignoraba las teorías heterodoxas del comercio internacional –imperialismo, dependencia o cambio técnico–, que han seguido un camino paralelo al de la economía convencional sin apenas cruzarse con

³¹ Aunque solo cita a Ricardo, máximo defensor de la abolición de la ley de granos, una vez y en otro contexto, List (1841: 415) se muestra temeroso del tremendo efecto que para la industrialización de Alemania, otros países europeos y Estados Unidos tendría la eliminación del proteccionismo agrícola en Inglaterra. Y ello porque en estos países hubiera prevalecido el interés a corto plazo de exportar más alimentos y otras materias primas a Inglaterra frente a las ventajas a largo plazo de fomentar su manufactura. Por eso List considera que Inglaterra lleva un cuarto de siglo sin adoptar la política comercial adecuada para reforzar su supremacía industrial, lo que beneficia a sus competidores. Como se sabe, la ley de granos fue finalmente revocada en 1846, el mismo año en que List puso fin a su vida (Anson-Meyer, 1982: 29-30).

³² Ricardo (1817: 138-139) también había descrito una división internacional del trabajo similar, aunque como fruto natural del libre comercio, que “está admirablemente relacionado con el bien universal del mundo” y “determina que el vino se produzca en Francia y Portugal, que el trigo se cultive en América y en Polonia y que la ferretería y otros artículos se manufacturen en Inglaterra”. Conviene subrayar que esa armonía universal –todos ganan– en el comercio entre naciones contrasta con su análisis a nivel nacional, donde reconoce la oposición de intereses entre tres clases sociales: terratenientes, capitalistas y trabajadores. En cambio, el análisis de List de la división internacional del trabajo parte de los intereses contrapuestos de los países, a los que añade un sospechoso determinismo climático. Pero en ambos casos lo que subyace es su diferente punto de vista: la defensa del interés de Inglaterra, primera potencia industrial, o el de Alemania, aspirante a la industrialización.

ella. Pero a comienzos de este siglo, en un ambiente de asfixiante triunfo neoliberal a menudo encarnado en el llamado *Consenso de Washington*, Ha-Joon Chang (2004) ha reanimado el debate sobre el presunto beneficio universal del libre comercio con un explícito reconocimiento a List, al titular su obra de referencia *Retirar la escalera*. Del autor cabe decir que no por casualidad proviene de Corea del Sur, país al que podría clasificarse, junto a Japón y otros dragones asiáticos, como uno de los *llegados en tercer lugar* a la industrialización.

Para el Consenso de Washington hay una línea de continuidad que va desde el análisis clásico de Ricardo de la especialización según la ventaja comparativa al modelo neoclásico de Heckscher-Ohlin, que es la que explica lo que ha ocurrido durante los dos últimos siglos y justifica la armonía de intereses entre las economías que participan en un comercio internacional libre de trabas, ya que para todas ellas esa es la mejor opción. Y para mostrar lo acertado de esa teoría hace una reconstrucción muy peculiar de la historia del capitalismo industrial, en la que distingue las *oleadas de globalización*, caracterizadas por la creciente integración de la economía mundial, del nefasto episodio *desglobalizador* que se produce entre 1914 y 1945.

En efecto, el Banco Mundial (2002: 1-34) sostiene que la actual es la tercera oleada de globalización económica, yendo la primera ola desde 1870 hasta 1913 y la segunda de 1950 a 1980. En cambio, el periodo 1913-1950 supondría un retroceso en la globalización. Otras versiones solo distinguen dos episodios de globalización: la *primera era* (1820-1913), que precede a la desglobalización de ambas guerras mundiales y el periodo de entreguerras, y el periodo que se abre después de la II Guerra Mundial y dura hasta la actualidad (Lindert y Williamson, 2003; OMC, 2013: 46-55). En todo caso, cualquiera de esas interpretaciones se utiliza para asociar periodos de globalización, entendidos como aquellos de mayor liberalización e integración económica, con más crecimiento; mientras que el escaso crecimiento del periodo de desglobalización o desintegración económica se atribuye al proteccionismo reinante.

Esa reconstrucción de la historia también se usa para mantener que durante las oleadas globalizadoras ha habido *convergencia* entre las economías que participaban en cada una de ellas, en el sentido de reducción de la desigualdad en la renta per cápita, mientras que la desglobalización lleva a la *divergencia*. Así, para el Banco Mundial (2002) en la primera ola de globalización esto se tradujo en el acercamiento entre los niveles de vida de Estados Unidos y Canadá respecto a Europa Occidental, ya que su alcance se restringía a ambos lados del Atlántico Norte. En la segunda oleada, la convergencia se dio entre las economías del Norte tripolar posterior a la II Guerra Mundial, al disminuir Europa Occidental y Japón la distancia que les separaba de Norteamérica. Por su parte, la novedad de la tercera ola es que bastantes países del Sur, los *globalizadores* que liberalizan sus economías, están convergiendo hacia la renta por habitante del Norte, mientras que los *menos globalizadores*, que no se han integrado plenamente en la economía mundial, están quedando marginalizados.

Porque la convergencia entre quienes se van sumando a la globalización es compatible con la tendencia al aumento de la desigualdad a nivel mundial que caracteriza los doscientos años de capitalismo industrial. No obstante, Lindert y Williamson (2003: 228-232) subrayan que la *gran divergencia* entre países ricos y pobres ya venía produciéndose durante la era preindustrial, al menos desde dos siglos antes de 1820, por lo que la globalización no es el origen de esa desigualdad. Antes bien, mitiga su crecimiento aunque no lo anula, del mismo modo que sigue habiendo desigualdad dentro de los grandes mercados nacionales. Y el Banco Mundial (2002: 33-34) considera que la tercera oleada de globalización ha conseguido detener e incluso revertir esa tendencia a la desigualdad a partir de 1980.

Esta interpretación sirve para justificar las bondades de la globalización frente a quienes se oponen a ella³³. Pretende probar a quienes ahora sufren sus consecuencias que la historia muestra que todas las economías globalizadas salen ganando, acortándose además las diferencias entre ellas. Pero se enfrenta a serias críticas.

En primer lugar, una cuestión conceptual. Renombrar a periodos históricos que ya tenían asignado un nombre bien conocido –*era del imperialismo, expansión de la posguerra*– utilizando siempre el mismo término –globalización– le hace perder su sentido. Porque cuando se empezó a hablar de globalización de la economía a mediados de los años 1980 en medios empresariales anglosajones era para designar un fenómeno nuevo, algo que venía ocurriendo desde unos cuantos años antes y que en todo caso remite al nivel mundial³⁴. Sin embargo, en esta peculiar reinterpretación de la historia, en la primera y la segunda oleadas de globalización sólo participan las economías más *avanzadas*: Norteamérica, Europa Occidental y, después de la II Guerra Mundial, también Japón. Y el resto del mundo queda excluido de ese proceso hasta la tercera oleada, en la que se integran algunas economías del Sur, las *globalizadoras*, pero no todas, ya que las *menos globalizadoras* todavía permanecen al margen.

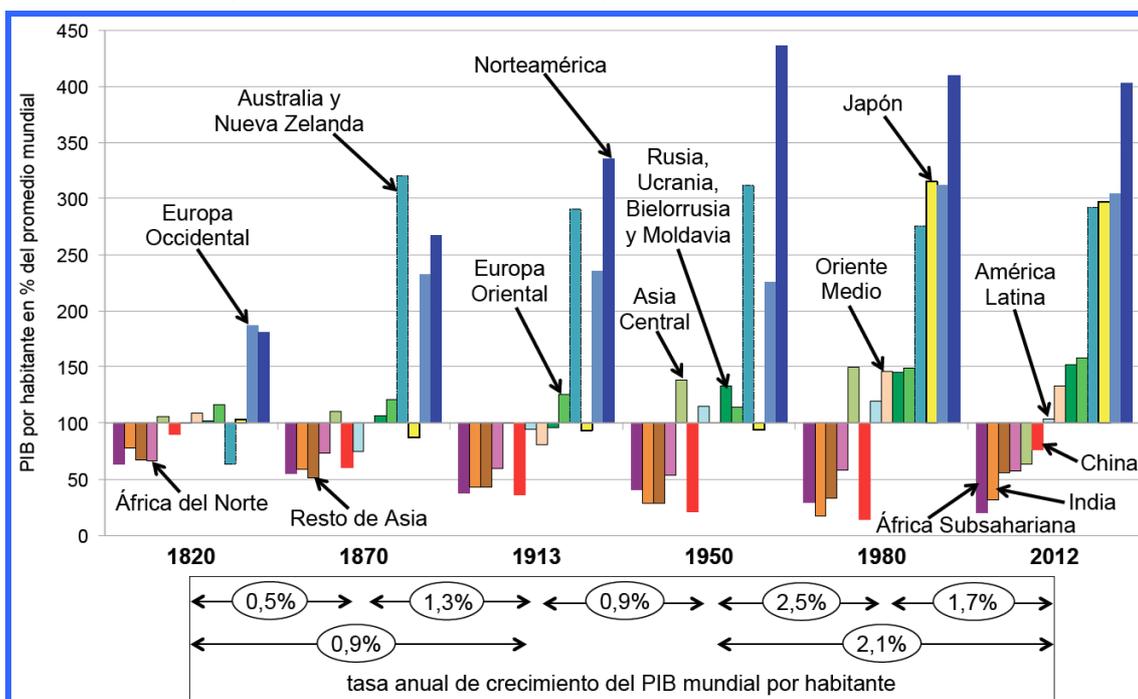
Además, la globalización no es una mera aceleración de la internacionalización de la economía, o por lo menos no es sólo eso. La creciente internacionalización caracteriza al desarrollo capitalista desde sus orígenes. Por eso, para distinguir este momento histórico de los precedentes, para referirse a una realidad cualitativamente diferente, interesa utilizar un término nuevo: la globalización o mundialización de la economía, que empezó en algún momento de los años 1970, aunque es habitual fecharla en 1973 por el

³³ Por ejemplo, desde el Banco Mundial, Dollar y Kraay (2002) empiezan su artículo así: “Una de las principales reclamaciones del movimiento antiglobalización es que la globalización está ampliando la brecha entre los ricos y los pobres (...) El problema con esa nueva sabiduría convencional es que la mejor evidencia disponible muestra que lo cierto es justo lo contrario”.

³⁴ De hecho, globalización no deja de significar lo mismo que *mundialización*, que remite a *mundializar*: “hacer que algo alcance una dimensión mundial”. Igual que ocurre con *globalización*: “proceso por el que las economías y mercados, con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, adquieren una dimensión mundial, de modo que dependen cada vez más de los mercados externos y menos de la acción reguladora de los gobiernos” (Real Academia Española, avance de la 23.ª edición, 2014: www.rae.es).

estallido de la crisis del petróleo. Y si se califica como globalización *neoliberal* la referencia se sitúa en 1980, por la adopción de esa ideología por los gobiernos del Reino Unido y Estados Unidos, que enseguida se extendió al resto del Norte económico.

Gráfico 3
Evolución del PIB por habitante, 1820-2012
 (porcentajes del promedio mundial y tasas anuales de crecimiento)



Fuente: elaboración propia con datos de Piketty (2013)

En segundo lugar, parte de los hechos estilizados que se presentan no son ciertos. Por un lado, las tasas de crecimiento de la economía mundial en las distintas fases no se comportan como se pretende. Si solo se diferencian dos periodos de globalización –el que va de 1820 a 1913 y la *reglobalización* de 1950 en adelante–, resulta que el incremento del PIB mundial muestra la misma tasa de crecimiento anual durante la primera era de globalización que en el denostado periodo de desglobalización 1914-1950 (0,9%)³⁵, y solo aumenta con la segunda era de globalización que comienza tras la II Guerra Mundial. Si en cambio se distinguen tres oleadas de globalización –reduciendo el primer episodio de globalización al periodo 1870-1913 y dividiendo el periodo posterior a 1950 en dos–, sí se observa una tasa anual de crecimiento del PIB

³⁵ Y eso porque en esta fase se incluyen las dos guerras mundiales. Si como parece razonable se excluyeran del recuento, la tasa de crecimiento durante el periodo de *entreguerras* (1919-39) sería mayor que la del *largo siglo XIX*. En efecto, en los países para los que Angus Maddison proporciona datos –las economías del Norte más los principales países latinoamericanos y asiáticos, salvo China, que en esa época representaban el 71% del PIB mundial y el 49% de la población–, la tasa anual de crecimiento fue del 1,3% entreguerras frente al 1,1% entre 1820 y 1913 (calculadas sobre las series originales de Maddison, disponibles en: www.ggd.net/maddison/oriindex.htm).

mundial durante la desglobalización menor a la anterior y una gran remontada tras la II Guerra Mundial. Pero también queda claro que la actual fase de globalización conlleva una notable ralentización del crecimiento económico respecto a la precedente (gráfico 3).

Por otro lado, están la evolución de la desigualdad y la asociación del juego convergencia/divergencia al de globalización/desglobalización. Cuando se toma como referencia el mundo en su conjunto, las diferencias entre los PIB por habitante de los países muestran una clara tendencia creciente durante los últimos doscientos años, en los que el índice de Gini se ha multiplicado aproximadamente por 2,5. Esta trayectoria ascendente solo se ha revertido en dos ocasiones. Durante el periodo de entreguerras, cuando desciende ligeramente, aunque enseguida remonta bruscamente debido a la II Guerra Mundial. Y a comienzos del siglo XXI, cuando tras marcar un máximo en 2000 retrocede hasta el nivel de 1980 (Milanovic, 2006: 180-183; 2012: 5-6). Estos hechos son en general asumidos por quienes defienden la interpretación de la globalización del Consenso de Washington ya que solo postulan la convergencia –o divergencia– entre los *globalizadores* –o desglobalizadores– de cada fase. Sin embargo, ésta no siempre se produce.

En efecto, Milanovic (2003a y 2003b) ha demostrado que la pretendida convergencia entre las economías de ambos lados del Atlántico Norte durante la primera oleada de globalización no existe si el periodo de referencia es todo el largo siglo XIX (1820-1913); antes bien, hay una clara divergencia. Ahora bien, considerando solo los años 1870-1913 sí hay una cierta convergencia. Por tanto, en este caso el resultado depende de las fechas elegidas para delimitar el primer episodio de globalización, lo que plantea serias dudas sobre su positiva asociación con la convergencia entre las rentas per cápita de los países que participan en él.

Por su parte, la divergencia durante el periodo de desglobalización (1914-1945) se debe únicamente al efecto de las guerras. Particularmente a la II Guerra Mundial, durante la que la renta per cápita de los países europeos cae en picado, mientras que la de Estados Unidos y Canadá evidencia un vertiginoso ascenso. Porque durante el periodo de entreguerras (1919-1939) hay una fuerte convergencia, la más rápida hasta entonces: el índice de Gini aplicado a los PIB por habitante de las economías del Atlántico Norte pasa de 20 en 1918 a 11 en 1939, el menor desde 1870. Y hay que esperar hasta 1973 para que se vuelva a alcanzar esa cifra tras el máximo marcado al final de la II Guerra Mundial (Milanovic, 2003b: 14-20). Por tanto, las políticas anti-globalizadoras de entreguerras que llevaron a la desintegración de la economía internacional no solo no provocaron divergencia, sino que convivieron con el episodio más agudo de convergencia de rentas entre los países que las impulsaron.

En resumen, la historia no muestra una relación entre periodos de globalización y convergencia entre los niveles de vida de las economías que participan en ellos, y viceversa, como pretende su interesada reconstrucción realizada desde el Consenso de Washington. En cambio, como se ve en el gráfico 3, los datos más recientes y fiables apuntan a que durante la fase actual de globalización sí

hay convergencia (Piketty, 2013; Milanovic, 2012), aunque quedan algunas cuestiones pendientes de precisar.

Así, mientras la convergencia entre las economías del Norte durante el periodo de expansión de la posguerra (1950-1980) resulta indiscutible, la tercera oleada de globalización plantea el problema de precisar cuáles son las economías *globalizadoras* cuya convergencia o divergencia hay que contrastar. Lindert y Williamson (2003: 250-253) parten de que la globalización favorece a todos los participantes que liberalizan su economía, especialmente a los de reciente industrialización, y penaliza a los que eligen no liberalizarla, que se quedan atrás. Este criterio concuerda bastante bien con lo acontecido en la expansión de la posguerra, ya que, esencialmente a través del GATT, las economías del Norte liberalizaron el comercio de las principales manufacturas intercambiadas entre ellas, crecieron más que nunca y convergieron, quedando las del Sur rezagadas³⁶. Pero resulta difícil de aplicar a los hechos posteriores.

Por eso quienes defienden la existencia de una tercera oleada de globalización iniciada en 1980 asimilan éxito exportador, habitualmente medido por la relación entre exportaciones e importaciones con el PIB, con apertura comercial (Dollar y Kraay, 2002; Banco Mundial, 2002). De este modo consiguen que les salgan las cuentas: las economías así calificadas como *no globalizadoras* apenas crecen, mientras que las *globalizadoras*, encabezadas por China, crecen mucho más rápido, acercándose a las del Norte.

Pero resulta que éxito exportador y apertura comercial no solo son cosas distintas, es que no tienen por qué estar relacionadas. La liberalización comercial es el resultado de una política económica que, junto a la apertura de la cuenta de capital o la supresión de trabas a la inmigración, puede ser calificada como *globalizadora*. Sin embargo, el aumento del ratio $(X+M) / \text{PIB}$ puede deberse a múltiples causas, entre las que se encuentra una política comercial proteccionista destinada a impulsar la industrialización, que de ningún modo puede considerarse *globalizadora*. Un claro ejemplo es China, cuya apertura al exterior, además de ser progresiva y relativamente pequeña, comenzó bastantes años después de que su estrategia industrializadora orientada al exterior diera lugar a unas altísimas tasas de crecimiento económico sostenidas en el tiempo³⁷. Y el error se agranda si además se asocia esa presunta liberalización comercial con el crecimiento económico, intentando establecer una relación directa entre apertura comercial y crecimiento económico, que de ningún modo se ha demostrado (Rodrik y Rodríguez, 2001; Oxfam, 2002; Milanovic, 2003a; PNUD, 2005; Birdsall, 2006).

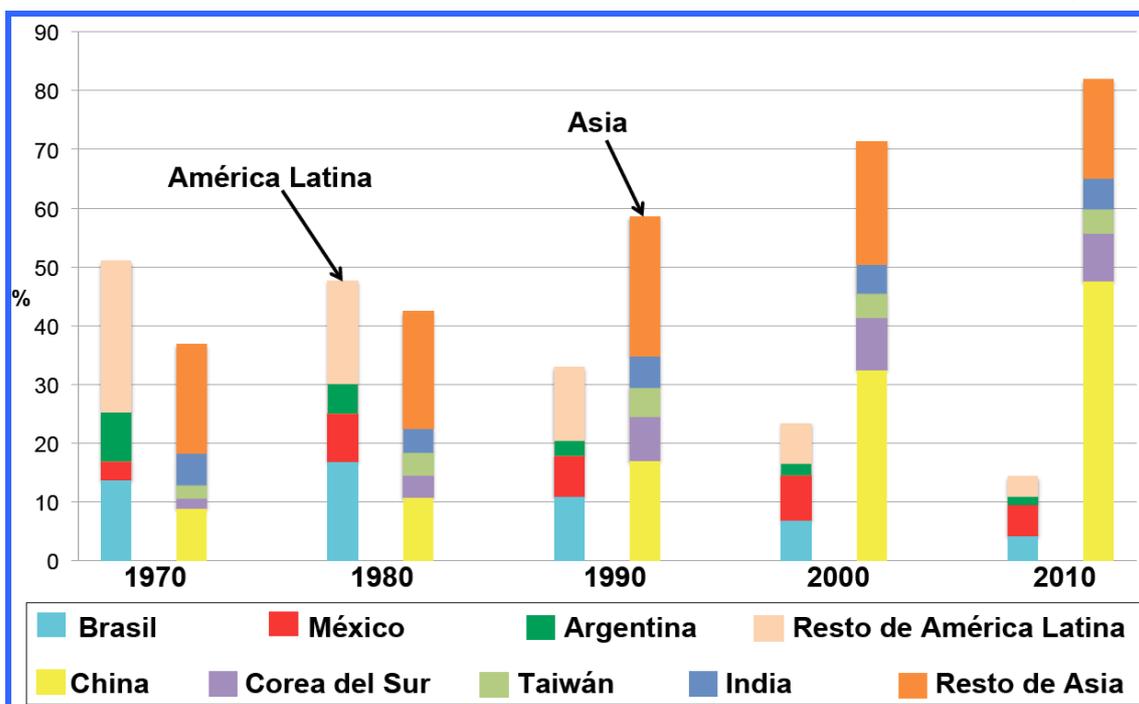
³⁶ Aunque no porque el GATT le permitiera mantener sus barreras comerciales en consonancia con la ideología proteccionista y anti-globalización prevaleciente entonces en las economías del Sur, como sostienen Lindert y Williamson (2003: 249). Lo que realmente ocurrió es que las economías del Norte excluyeron la agricultura del proceso de liberalización del GATT en defensa de su propio interés –salvaguardar su autosuficiencia alimentaria–, perjudicando a las exportaciones agrícolas del Sur.

³⁷ El PIB de China ha estado treinta años creciendo a una tasa anual promedio del 9,8% a partir de las reformas iniciadas en 1979, multiplicando su renta per cápita por 50 (PNUD, 2010).

De hecho, desde 1980 han sido China y en mucho menor medida la India y algunas otras economías asiáticas las que han convergido hacia los niveles de PIB por habitante del Norte³⁸, mientras los dragones asiáticos lo alcanzaban. En cambio, las economías africanas, latinoamericanas y el resto de las asiáticas divergían (gráficos 3).

Gráfico 4

Parte en el Valor Añadido Manufacturero del Sur 1970-2010 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de la UNCTAD

Y este resultado no se explica diferenciando entre países más o menos globalizadores. La mayoría de los divergentes han abierto sus economías más que nunca bajo el impulso de la ortodoxia neoliberal del Consenso de Washington. En cambio, varios de los más destacados convergentes se han caracterizado por poner en práctica exitosas estrategias heterodoxas de industrialización en las que el estado desempeña un papel decisivo como guía del mercado (Rodrik, 2013; UNIDO, 2013: 102-109). Como se ve en el gráfico 4, tras haber liderado la producción industrial del Sur con la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, a partir de los años 1980 Latinoamérica cede el protagonismo a Asia, donde destacan los dragones y sobre todo China.

³⁸ Conviene aclarar que por convergencia se entiende la reducción de las diferencias *relativas* entre los PIB por habitante, ya que la distancia *absoluta* no ha dejado de aumentar a pesar del tremendo crecimiento de la economía china durante los últimos treinta años. Así, en 1980 el PIB/habitante de China era de 852 euros mientras que el de Norteamérica ascendía a 24.107 €, y en 2012 China había llegado a 7.673 € y Norteamérica a 40.664 €, según los datos de Piketty (2013), reflejados de otra manera en el gráfico 3. Por tanto, la diferencia absoluta entre ambas economías se ha incrementado en más de 9.700 €, al pasar de 23.255 € en 1980 a 32.991 € en 2012.

Por tanto, descartada una asociación simple entre globalización, entendida como liberalización comercial, y convergencia de rentas per cápita, hay que volver a plantear la cuestión en sus términos originales. Eso supone estudiar qué políticas han seguido las pocas economías que en cada periodo han logrado disminuir la brecha que les separaba de las más avanzadas; o si se prefiere expresarlo así, converger con ellas.

En este sentido, el análisis histórico de Chang (2004) muestra que, durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, Estados Unidos y la mayoría de las economías europeas que llegaron a la industrialización tras el Reino Unido utilizaron activamente políticas industriales, comerciales y tecnológicas para lograr ese objetivo. En realidad, nada que el Reino Unido no hubiera ya hecho, en mayor o menor medida, hasta que a mediados del siglo XIX decidió impulsar la liberalización del comercio internacional desde la seguridad que proporciona saberse el competidor más fuerte. Y fue parcialmente seguido por otros países europeos, conformando lo más parecido a un orden liberal que ha habido, pero solo durante un par de décadas (Bairoch y Kozul-Wright, 1996: 7).

Al respecto, conviene subrayar que Estados Unidos, atendiendo a las recomendaciones de Hamilton, destacó durante ciento treinta años por su proteccionismo comercial, particularmente tras la Guerra de Secesión. La victoria de los estados del Norte manufacturero zanjó definitivamente el debate con los del Sur, que como exportadores de materias primas eran más remisos al proteccionismo por temor a las represalias británicas, acelerando la industrialización de Estados Unidos (Chang, 2004).

En claro contraste, la economías latinoamericanas no lograron convertir su independencia política en independencia económica, en gran medida porque como gran parte de las asiáticas –Japón y China incluidas– fueron obligadas por el Reino Unido, otros países europeos y, en algunos casos, Estados Unidos a suscribir *tratados desiguales*. Entre otras limitaciones, estos imponían un arancel plano con una tarifa inferior al 5%, que entonces se consideraba irrelevante desde el punto de vista comercial. Junto a las medidas que reservaban la manufactura para las metrópolis transformando las colonias en plantaciones de materias primas, el imperialismo impuso el libre comercio a casi toda la periferia del sistema capitalista (Chang, 2004). De este modo, “si hacia 1913 la política comercial en el mundo desarrollado se describe mejor como islas de liberalismo rodeadas por un mar de proteccionismo, el mundo en desarrollo podría caracterizarse mejor como un océano de liberalismo con islas de proteccionismo” (Bairoch y Kozul-Wright, 1996: 7). Con el paso del tiempo, eso se tradujo en la clásica división internacional del trabajo descrita por el modelo centro-periferia, construida sobre la desindustrialización del Sur (Bairoch, 1982), que explica la *gran divergencia* entre su renta *per cápita* y la del Norte.

Pero fue fruto del imperialismo, no de una *especialización natural* basada en las ventajas comparativas, como sostiene la reconstrucción de la historia promovida desde el Consenso de Washington. De acuerdo con ella, las economías del Sur, relativamente abundantes en tierra, se especializaron en la

exportación de materias primas para aprovechar los favorables términos de intercambio desde comienzos del siglo XIX hasta la I Guerra Mundial³⁹. Y eso les produjo desindustrialización, mayor desigualdad y volatilidad de precios, dando lugar al *atraso del Tercer Mundo* (Williamson, 2012)⁴⁰.

El caso de Japón ilustra la importancia de poder elegir y hacerlo bien. Obligado a abrirse al comercio internacional en 1854, pero impedido por un tratado desigual para usar la protección arancelaria desde 1858 a 1911, apoyó su incipiente industrialización con medidas de política industrial y tecnológica, al tiempo que adaptaba sus instituciones a las del capitalismo occidental. Y a partir de 1911 añadió una política comercial proteccionista de carácter selectivo a su estrategia industrializadora, presentando antes de la II Guerra Mundial un perfil de economía de reciente industrialización. Como es bien conocido, durante la posguerra Japón se convirtió en la segunda potencia industrial mundial, con el impulso de un conjunto de políticas industriales, comerciales y tecnológicas que combinaban las previamente utilizadas por otros países avanzados con otras nuevas (Chang, 2004).

Y algo parecido hicieron a partir de los años 1960 Corea del Sur, Taiwán y Singapur, adaptando a sus circunstancias el ejemplo japonés y logrando entrar en el siglo XXI como economías industrializadas con una renta per capita similar a las del Norte (Rodrik, 2013). Por eso, Chang (2004) concluye que, durante su proceso de industrialización, los *países actualmente desarrollados* utilizan activamente políticas industriales, comerciales y tecnológicas; las dos primeras en sentido nítidamente proteccionista, mientras que apenas se protege la propiedad intelectual. En cambio, una vez industrializados predicen a los demás que no deben apoyar su desarrollo con medidas de política industrial y comercial, aunque sí deben proteger fuertemente la propiedad intelectual. Esto supone una moderna versión del *retirar la escalera* que ya denunciara List ciento sesenta años antes, y está claramente reflejado en las reglas de la Organización Mundial de Comercio.

³⁹ Esta curiosa versión de la historia elude explicar por qué Estados Unidos no se especializó también en exportar materias primas, como claramente le correspondería según su dotación relativa de factores al menos hasta los albores de la Guerra de Secesión, incluyéndolo desde el principio del siglo XIX entre los países del centro rico, como si eso fuera sinónimo de industrializado.

⁴⁰ Así parece que hacer lo correcto produce la mayor ganancia a corto plazo pero puede ser contraproducente para el crecimiento a largo plazo: ¿mala suerte? ¿otros eligieron antes y mejor? o, simplemente, no hubo elección sino imposición. De hecho, Shaikh (1980b y 2009) muestra que la ventaja comparativa es en realidad un mecanismo que, lejos de disminuirla, refuerza la desigualdad inicial. E ironiza sobre su aplicación por parte de Gary Becker al matrimonio entre hombre y mujer para, partiendo de postular una mejor dotación relativa del hombre para el mercado de trabajo, justificar que sea él quien se especialice en el trabajo asalariado mientras ella lo hace en el trabajo doméstico, perpetuando así la desigualdad inicial en presunto beneficio mutuo.

2.2. La reconsideración de la relación entre política comercial y desarrollo a la luz de las concepciones alternativas de desarrollo

En el debate recién descrito, tanto quienes defienden el beneficio universal de la liberalización comercial como quienes sostienen la necesidad de proteger la industria naciente, lo hacen equiparando desarrollo con crecimiento económico y asimilándolo a recorrer el camino antes transitado por los países actualmente avanzados, que comienza por la industrialización. Pero esta *rostowiana* aspiración a lo que Eduardo Galeano ha llamado *ser como ellos* no resulta ni deseable ni posible si se mira desde el punto de vista de las concepciones alternativas del desarrollo (Sutcliffe, 1995). Por eso, al debate sobre cómo alcanzar el desarrollo hay que añadir otro, que lo condiciona totalmente, sobre qué debe entenderse por desarrollo.

Desde la economía crítica han surgido durante las últimas décadas diversos conceptos alternativos de desarrollo que, con una perspectiva ética, exigen reconsiderar tanto el camino por el que avanzar como y sobre todo el destino a perseguir. Porque construir una alternativa supone introducir explícitamente la dimensión normativa para diseñar un futuro posible y deseable, cuyo referente sea la justicia. Y se trata de lograr el bienestar de todos los seres humanos, mujeres y hombres, en el sentido de que puedan satisfacer los objetivos que se marcan para su vida y los que la sociedad considera para el conjunto. A efecto analíticos, esas propuestas alternativas al paradigma dominante pueden agruparse en cuatro grandes referencias, que no son excluyentes aunque no resulte tarea fácil hacerlas plenamente compatibles (Dubois, 2014: 14-17).

En primer lugar, la crítica ecológica suministra varios conceptos entrelazados que acotan los objetivos que son realmente posibles. El *desarrollo sostenible* es la principal referencia en este campo, y también la más usada y abusada, por lo que es objeto de continua controversia. Sin embargo, como subraya Roberto Bermejo (2011: 86-103), la versión original del Informe Brundtland⁴¹ es mucho más precisa que la conocida fórmula genérica de que “es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Entre otras cosas deja claro que la sostenibilidad solo se refiere a la dimensión ecológica, en contra de su interesada manipulación por organismos internacionales como la Unión Europea o el Banco Mundial en la *teoría de la triple sostenibilidad* –económica, social y ambiental–, que introduce una gran confusión terminológica a fin de desligar la sostenibilidad del entorno biofísico y eliminar su carácter transformador. Porque, mucho más allá de la *economía verde* que se propone desde las organizaciones internacionales y el mundo empresarial, se trata de llevar a cabo un auténtico cambio de paradigma, hasta alcanzar la sostenibilidad mediante la *biomimesis* o imitación de la naturaleza (Riechmann, 2006).

⁴¹ Publicado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas y titulado *Nuestro Futuro Común*, se conoce así por su presidenta, Gro Harlem Brundtland.

No obstante, considerando que no se puede separar la noción de desarrollo del productivismo, en los últimos años ha ganado adeptos el *decrecimiento* (Unceta, 2013: 206-212). Este término fue inicialmente planteado como un eslogan para combatir la idea de crecimiento agrupando a diversos sectores sociales⁴² y popularizado por autores como Latouche (2009). Luego ha sido retomado por una parte de la economía ecológica componiendo el concepto de *decrecimiento sostenible*, entendido como un proceso de transición democrática y equitativa hacia una economía de menor escala física, medida en términos de flujos de materiales y energía (Martínez Alier, 2009).

En segundo lugar, la crítica al dominio de las concepciones occidentales de desarrollo, a la modernización y el *maldesarrollo* al que ha dado lugar, ha desembocado en diversas expresiones del *postdesarrollo*, entre las que puede incluirse el ya mencionado decrecimiento (Unceta, 2009). Últimamente ha alcanzado especial difusión la visión de los pueblos andinos del *Vivir Bien* o *Buen Vivir*, que, más allá de la recuperación de un modo vida ancestral en armonía con la naturaleza, es una propuesta abierta que puede evolucionar en relación con otras alternativas, especialmente con la ecológica, aunque la compatibilidad sea problemática (Acosta, 2010; Unceta, 2013). Pero también han surgido propuestas desde otras partes del mundo, como la realizada desde la India por Vandana Shiva (2006) como alternativa ecofeminista al vigente sistema capitalista patriarcal basado en la globalización empresarial y militar.

En tercer lugar, la economía feminista aporta nuevas categorías para preparar un marco alternativo al paradigma dominante sobre el desarrollo, destacando entre ellas la de *género* por su potencial de cambio⁴³. Así, partiendo de la denuncia de que las estrategias convencionales de crecimiento benefician principalmente a los varones⁴⁴, plantea el enfoque *Género y Desarrollo*, que cuestiona las construcciones sociales del género y analiza las relaciones entre mujeres y hombres en las esferas económica, social y reproductiva. Dado el poder que ejercen los hombres en ellas, propone el empoderamiento de las mujeres a través sus propias organizaciones y la transversalidad de género en las políticas para transformar las instituciones que perpetúan la dominación masculina y mejorar su posición. Además, la estrategia de empoderamiento impulsada por movimientos feministas del Sur, entendida como capacidad de ser y de expresarse, conecta muy bien con el *enfoque de las capacidades*, específicamente con el concepto de *agencia*. Y, de manera más general, el *desarrollo humano* tiene puntos en común con la apuesta feminista por la

⁴² En este sentido, ser un término negativo desvirtúa su utilidad, por lo que Naredo (2011) propone cambiarlo por *mejor con menos*.

⁴³ El concepto de género se emplea para referirse a la construcción social de las diferencias sexuales entre hombres y mujeres. De ahí deriva su potencial de cambio, ya que entender las relaciones de género como socialmente construidas, en vez de como biológicamente determinadas, supone la posibilidad de transformarlas.

⁴⁴ La investigación pionera de Ester Boserup (1970) muestra que las políticas de desarrollo excluyen a las mujeres, dando lugar a otros estudios sobre *Mujeres en el Desarrollo*, que centran su atención en la exclusión de las mujeres del mercado de trabajo formal. Este enfoque no cuestiona el paradigma dominante sobre el desarrollo, limitándose a intentar incorporar a las mujeres en las estrategias que derivan de él.

sostenibilidad de la vida y por poner a las personas y no a las mercancías en el centro del análisis (Zabala, 2010; Larrañaga y Jubeto, 2011).

En cuarto lugar, el concepto de *desarrollo humano* se da a conocer en los informes anuales del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) de la mano de Mahbub ul Haq (1995) con la expresa pretensión de configurarse como alternativa al paradigma dominante. Su fundamento teórico se encuentra en el *enfoque de las capacidades*, impulsado por Amartya Sen pero ampliado con otras aportaciones, que no solo evalúan la vida de las personas, sino que también permiten evaluar y diseñar políticas e instituciones sociales, así como, bajo ciertas condiciones, abordar la desigualdad de género. Entre esas aportaciones cabe destacar la de Martha Nussbaum (2002 y 2012), que incluye una lista de capacidades funcionales humanas centrales, con la idea de desarrollar un feminismo universalista. Y también ha evolucionado su definición por parte el PNUD (2010b: 24):

“El desarrollo humano es la expansión de las libertades de las persona para llevar una vida prolongada, saludable y creativa; conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en darle forma al desarrollo de manera equitativa y sostenible en un planeta compartido. Las personas son a la vez beneficiarias y agentes motivadores del desarrollo humano, como individuos y colectivamente”.

Comparada con la original de 1990⁴⁵, se mencionan expresamente la sostenibilidad ambiental, la equidad y la participación en la determinación de cuál debe ser el futuro y cómo alcanzarlo, pero destaca sobre todo por la introducción de la dimensión colectiva del desarrollo humano. De hecho, esta dimensión ya estaba presente en el informe de 1994 consagrado por el PNUD a la *seguridad humana*, entendida como libertad para vivir sin temor y libertad para vivir sin necesidad. Se trata, por tanto, de derechos de las personas que deben garantizar las instituciones. Y hay que estudiar la dinámica de estas instituciones, formales o informales, para analizar la dimensión colectiva del bienestar, que se manifiesta a través del desarrollo de las capacidades (Dubois, 2014).

En suma, aunque estas cuatro grandes referencias y sus desacuerdos internos dibujan un panorama muy amplio y sujeto a debate, en bastantes cuestiones existe una percepción compartida. Entre ellas cabe destacar que el desarrollo no es lo que existe en los países del Norte, sino que requiere profundas transformaciones económicas, sociales y culturales tanto en el Norte como en el Sur. De ahí que resulte igual de inadecuado hablar de países *subdesarrollados* o *en desarrollo* como de países *desarrollados*⁴⁶.

⁴⁵ “El desarrollo humano es el proceso de expansión de las oportunidades del ser humano, entre las cuales las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel de vida decente”.

⁴⁶ Por eso resulta absolutamente incoherente que, desde el Informe sobre Desarrollo Humano de 2009, el PNUD haya optado por identificar expresamente la categoría *desarrollo humano muy alto* con país *desarrollado*.

También hay acuerdo en que el crecimiento económico no es el objetivo a perseguir. Porque no es ambientalmente sostenible y porque no garantiza el bienestar de todos los seres humanos, mujeres y hombres. Y menos aún si se pretende lograr a través de una industrialización orientada a exportar al Norte manufacturas baratas para satisfacer su despilfarro consumista, o de la exportación masiva de productos primarios vía monocultivo agrícola o estrategia extractiva. En el mejor de los casos el crecimiento puede ser un medio, uno de los medios disponibles para alcanzar el auténtico desarrollo. Por ello, unido al debate precedente, puede acordarse con el PNUD (2005: 127) que “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”.

Por tanto, además de por su demostrada ineficacia para elevar la renta per cápita, la apertura comercial indiscriminada debe juzgarse por sus efectos sobre el bienestar de las personas, la equidad de género y sus implicaciones ambientales, sin que nada garantice que vayan a ser positivos. Puede, por ejemplo, contribuir a ampliar la desigualdad en la distribución de la renta, crear *empleos femeninos* con malas condiciones laborales y bajos salarios, y degradar el medioambiente local e impulsar el transporte internacional acelerando el agotamiento del petróleo y contribuyendo al efecto invernadero. Y en todo caso, llevarla cabo, o no, debe ser el resultado de una decisión soberana, no de una imposición. Porque tener la capacidad de participar en la definición del futuro al que se aspira es inherente al desarrollo humano.

3. Las reglas de la OMC

La Organización Mundial de Comercio empezó a funcionar el primero de enero de 1995, fruto de la octava ronda de negociaciones comerciales del GATT (acrónimo en inglés del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio), conocida como Ronda Uruguay. Al igual que todas las precedentes, esta ronda se lanzó a instancias del gobierno de Estados Unidos, que, decepcionado con los resultados de la anterior, desde comienzos de los años 1980 pretendía ampliar sustancialmente el campo de actuación del GATT. Pero, debido a los desacuerdos entre las potencias comerciales de ambos lados del Atlántico, la nueva ronda no comenzó hasta 1986 en Punta del Este (Uruguay), con la pretensión de acabar cuatro años más tarde. Sin embargo, las negociaciones no concluyeron hasta el 15 de diciembre de 1993, firmándose el acuerdo definitivo en Marrakech en abril de 1994 por representantes del más alto nivel de 124 países y de la Unión Europea.

Antes de realizar un breve repaso a las principales disposiciones de la OMC y su actividad desde su creación hasta la actualidad, conviene situar su origen y evolución en su contexto, el de la globalización neoliberal. Y es que las reglas de la OMC se diseñaron en pleno apogeo del neoliberalismo, por lo que este ha dejado su impronta en ellas.

3.1. El contexto: la globalización neoliberal

El ideario neoliberal parte de afirmar –demostrar es otra cosa– la ineficacia del sector público y la correcta asignación de recursos que realiza el mercado. Por tanto, se propone la reducción de lo público y consiguiente extensión de lo privado mediante *privatizaciones*, la *desregulación* de los mercados, particularmente los financieros, y en general la *liberalización* de la economía. La necesidad de ser capaz de competir en un mercado cada vez mayor y más exigente se convierte así en corolario omnipresente de la globalización. Y resulta la excusa perfecta para sacrificar las políticas sociales en el altar de la *competitividad*, que se liga a la *flexibilidad laboral*, eufemismo tras el que se intenta esconder la precarización del empleo y las condiciones laborales.

Todo eso empezó a practicarse hace algo más tres décadas en el Norte económico, que es donde se va a centrar el análisis que sigue. Pero conviene tener presente que enseguida se extendió por el Sur y desde los años 1990 por el Este de la mano de los programas de ajuste estructural de las instituciones de Bretton Woods, consolidando la globalización neoliberal. Y que avanza muy desigualmente: la globalización financiera prácticamente ha culminado y hay mucha globalización comercial, pero no hay nada que se parezca a una globalización de los movimientos de personas.

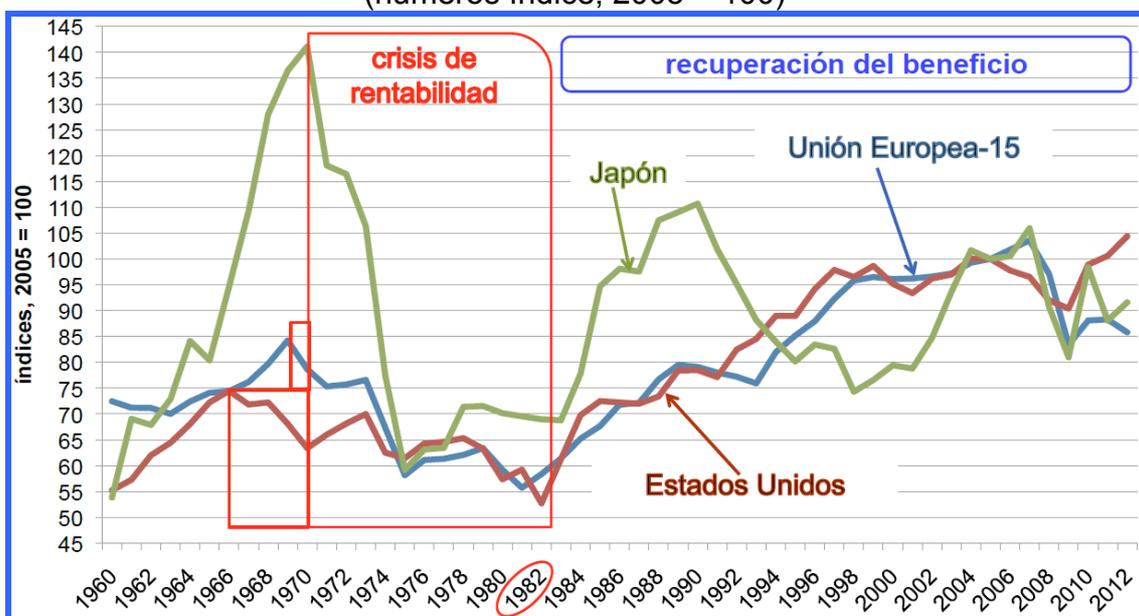
No obstante, el proyecto neoliberal no es nuevo, tiene su historia. El origen del neoliberalismo, como fenómeno distinto del liberalismo decimonónico, se remonta a finales de la II Guerra Mundial. En su obra fundacional, *Camino de Servidumbre*, Friedrich Hayek (1944) sostiene que el intervencionismo del estado en la economía es una amenaza letal para la libertad, tanto económica como política, y conduce al mismo desastre que el nazismo, a una moderna servidumbre.

A instancias del propio Hayek, se fundó en 1947 la Sociedad del Monte Pèlerin, en la que participaron entre otros Milton Friedman y, durante algún tiempo, Karl Popper. El objetivo de este grupo de furibundos enemigos del *New Deal* estadounidense y el incipiente *Estado del Bienestar* europeo, era combatir el reinante keynesianismo. Para ello argumentan contra el igualitarismo, que resta eficacia a la libre competencia, defendiendo explícitamente las virtudes de la desigualdad como fuente de la prosperidad (Hayek, 1960; Friedman, 1966; Friedman y Friedman, 1987).

Pero, dada la estabilidad y el crecimiento económico de la posguerra en las economías del Norte, las ideas neoliberales quedaron postergadas, y durante tres décadas sólo encontraron eco en parte del mundo académico. Sin embargo, el *shock* de la segunda mitad de los años 1970 las rescató para el mundo de la política activa y así se convirtieron en la base de un proyecto alternativo al dominante hasta entonces. Se trataba de restablecer los beneficios empresariales, restando poder a los sindicatos para abaratar los costes de la mano de obra, al tiempo que se reducía el gasto del estado para conseguir la estabilidad monetaria (Anderson, 1996 y 2003).

En efecto, en 1973 el estallido de la *crisis del petróleo* puso fin a la expansión de la posguerra en el Norte, dando paso a un periodo de convulsión y desconcierto ante la ineficacia de las políticas keynesianas para combatir la estanflación de finales de los años 1970. Es precisamente este momento de *shock* y confusión el que va actuar como caldo de cultivo para que se impongan en las urnas las propuestas neoliberales, aunque en un principio se las denominara *monetaristas*. De este modo, en 1979 el proyecto neoliberal se instala en el poder en el Reino Unido de la mano de Margaret Thatcher, y en 1980 lo hace en Estados Unidos con Ronald Reagan, si bien desde el año anterior el monetarismo ya imperaba en la política de la Reserva Federal. Y en los años siguientes casi todos los gobiernos europeos adoptaron políticas similares, con independencia de su presunta adscripción conservadora o socialdemócrata. Se pasa así del capitalismo *embridado* al capitalismo *desatado* (Glyn, 2010).

Gráfico 5
Evolución de la tasa de beneficio en las economías del Norte, 1960-2012
 (números índice, 2005 = 100)



Fuente: elaboración propia con datos de AMECO (Comisión Europea)

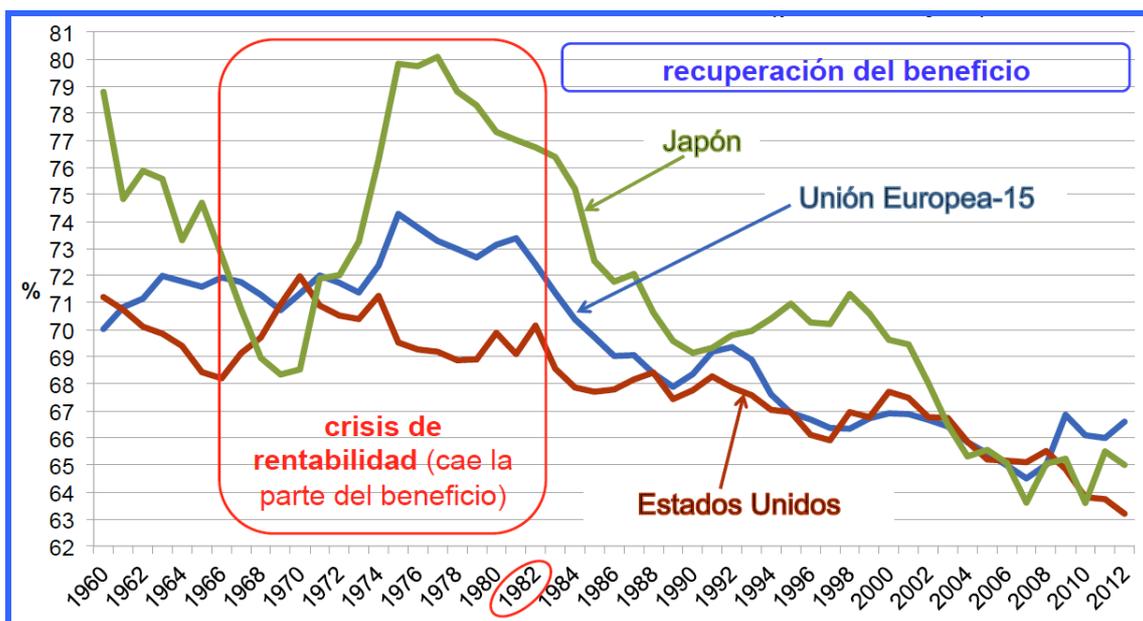
Ahora bien, el verdadero origen de la crisis latente desencadenada en 1973 se remonta a unos años antes, y se debe a la caída de la tasa de beneficio de las empresas en las economías del Norte (gráfico 5), que la repentina subida de los precios del petróleo agudizó. Y el auténtico objetivo del proyecto neoliberal es restablecer esa tasa de beneficio para *restaurar el poder de clase*. Es decir, recuperar el dominio económico, político y social que en alguna medida habían aceptado compartir con la clase trabajadora durante las décadas siguientes a la II Guerra Mundial, seguramente como mal menor frente al comunismo (Harvey, 2007).

Por eso, dentro del proyecto neoliberal, la globalización supone construir el terreno de juego adecuado para las grandes empresas multinacionales, bancos

e inversores institucionales⁴⁷. Por un lado, rebajando su carga impositiva y facilitándoles la evasión y elusión de impuestos al consentir la proliferación de *paraísos fiscales*⁴⁸, que siguen funcionando tranquilamente a pesar de la solemne proclama del G-20 en 2009 para eliminarlas (Escario, 2011). Así, en las economías del Norte, el promedio de los tipos impositivos sobre los beneficios empresariales ha bajado de 45% a 25% entre 1986 y 2011, siguiendo una tendencia marcada por el Reino Unido, que ya los había reducido del 52% al 35% entre 1982 y 1986 (KPMG, 2006 y 2011).

Por otro lado, facilitando la expansión de las empresas multinacionales y la transnacionalización de empresas que todavía funcionaban sólo en sus mercados nacionales, una de las formas de combatir la pérdida de rentabilidad de los años precedentes. Así, junto a la precarización de las condiciones de trabajo, que abarata los costes salariales y se traduce en una progresiva pérdida de la parte relativa de las rentas del trabajo en el PIB desde los años 1980 (gráfico 6), las políticas neoliberales han contribuido a restablecer los beneficios empresariales (gráfico 5), sobre todo en el sector financiero (Stockhammer, 2011; OIT, 2012).

Gráfico 6
Parte de los salarios en el PIB de las economías del Norte, 1960-2012
 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de AMECO (Comisión Europea)

Porque, aunque rara vez se admita, lo que realmente persiguen las políticas neoliberales es una mayor desigualdad en la distribución de la renta, bajo el supuesto de que concentrada en los emprendedores, estos realizarán

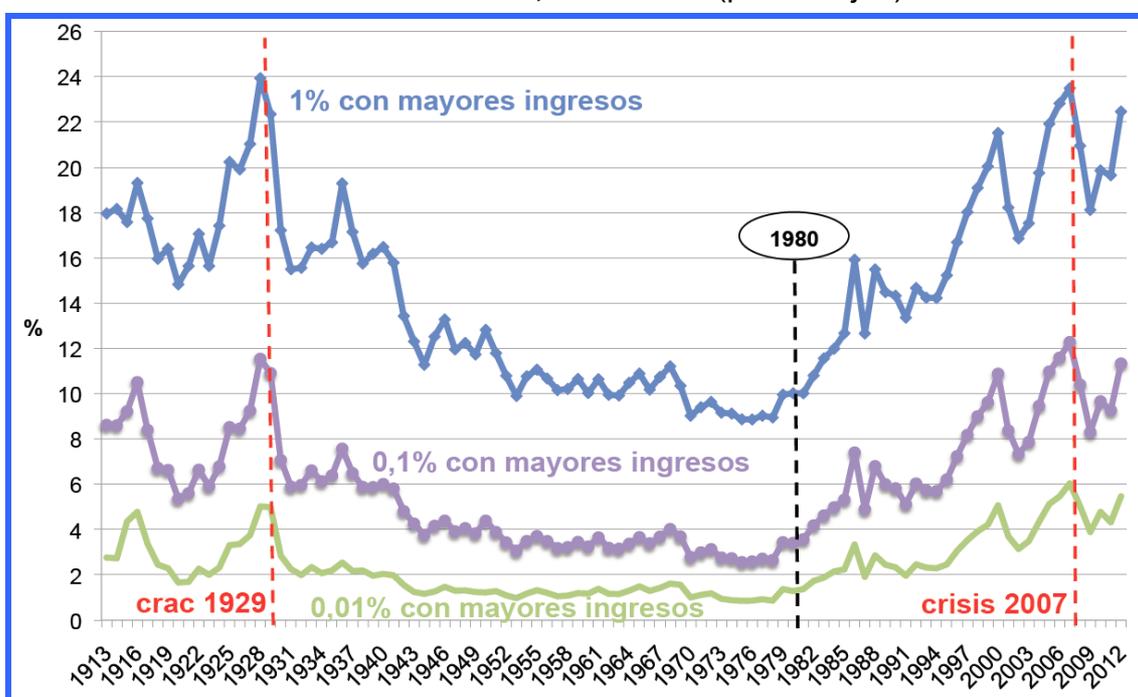
⁴⁷ Compañías de seguros, fondos de inversión y fondos de pensiones.

⁴⁸ Se calcula que en las más de ochenta *jurisdicciones secretas* se ocultaban en 2010 entre 21 y 32 billones de dólares (Henry, 2012: 5). Es decir, una cifra del orden de un tercio a la mitad del PIB mundial.

inversiones que conducirá a un mayor crecimiento económico. Y más tarde ese crecimiento beneficiará al conjunto de la población gracias a la *filtración* desde arriba hacia abajo, que se produce naturalmente por los mecanismos de mercado, sin necesidad de intervención redistributiva del estado. De hecho, han conseguido lo primero, pero no lo segundo; y lo tercero nunca ha sido cierto.

En efecto, facilitada por continuas rebajas impositivas a las grandes fortunas, la renta se ha concentrado en pocas manos. En esto sobresalen los países anglosajones, con Estados Unidos a la cabeza (gráfico 7), pero aunque en menor medida es una regla general (OECD, 2011; UNCTAD, 2012; PNUD, 2013; Piketty, 2013).

Gráfico 7
Parte de los ingresos totales del 1%, el 0,1% y 0,01% más rico de Estados Unidos, 1913-2012 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de *The World Top Incomes Database*

En cambio, los resultados económicos globales no son nada brillantes: la tasa anual de crecimiento económico del Norte entre 1980 y 2008 ha sido del 2,5% frente al 4% de la expansión de la posguerra (1945-73)⁴⁹. Esto se explica porque gran parte de esas rentas no se han transformado en inversión productiva, sino que se han colocado en los mercados financieros, impulsando la *financiarización* de la economía. Así que, frente a lo previsto por la teoría de la filtración, lo que realmente ha ocurrido ha sido una redistribución desde abajo hacia arriba (Stiglitz, 2012: 52-53).

⁴⁹ Calculadas con los datos de Maddison, disponibles en: www.ggdcd.net/maddison/oriindex.htm

En realidad, el principal logro del neoliberalismo ha consistido en redistribuir la renta y la riqueza, no en generarla. Y uno de los principales instrumentos que han conducido a este resultado es la financiarización de la economía (Harvey, 2007: 172-180). Este fenómeno, que se ha generalizado desde comienzos de los años 1980, consiste en que la esfera financiera de la economía crece mucho más que la esfera real⁵⁰, lo que es posible gracias a la liberalización de los movimientos de capital y la desregulación financiera. La financiarización se debe a que los beneficios de las empresas se colocan en los mercados financieros en mucha mayor medida que en la inversión productiva, lo que en el Norte ha ralentizado el crecimiento económico e impulsado el incremento del desempleo. Y es el caldo de cultivo adecuado para el desarrollo de burbujas especulativas, cuyo estallido provoca crisis financieras y, eventualmente, serias recesiones económicas (Husson, 2009 y 2013; Álvarez, 2012; Harvey, 2012; Medialdea y Sanabria 2013).

Así, a principios de los 1980 una recesión afectó a Europa y Estados Unidos. Al comienzo de la década de los 1990 llegó otra, con particular incidencia en Japón donde reventó la burbuja inmobiliaria, arrastrando al sector bancario y traduciéndose en una recesión prolongada acompañada de deflación, que ha hecho que la economía japonesa no haya terminado de levantar cabeza durante más de veinte años. Y cuando empezaba el siglo XXI, en 2001, estalló la burbuja tecnológica de las empresas *puntocom*, provocando otra recesión.

Poco más tarde, en el verano de 2007, el estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos convirtió en impagables las hipotecas *subprime* y comenzó la crisis actual, que un año después la quiebra de Lehman Brothers transformó en la *gran recesión* (Torres, 2010). Y con ella vinieron los planes multimillonarios de rescate bancario con cargo al erario público apoyados por el G-20. A los que siguió un giro inesperado por el que, a partir de 2010, el epicentro de la crisis se trasladó a la periferia de la Eurozona en forma de *crisis de la deuda soberana*, poniendo de manifiesto el peligro que tiene enfundarse el corsé neoliberal que constituyen las normas que rigen la pertenencia al euro⁵¹.

⁵⁰ Entre 1980 y 2007 los activos financieros globales, sin incluir los productos derivados, crecieron desde 12 a 194 billones de dólares. Esto supone pasar de ser 1,1 veces el PIB mundial en 1980 a 3,4 veces en 2007; o expresado de otra manera, que mientras el PIB se multiplicaba por 5,6 los activos financieros lo hicieron por 16,2. Y tras una caída por la crisis, en 2012 ya habían recuperado sus niveles precedentes (cálculos realizados sobre datos de McKinsey Global Institute).

⁵¹ Se trata del Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1991), que establece las condiciones para ingresar en la moneda única y crea un peculiar Banco Central Europeo, independiente del poder político y con el único objetivo es contener la inflación, y que además carece de cualquier control democrático y de una cualidad básica de un banco central: ser prestamista en última instancia de los estados. Por su parte, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997) regula la permanencia en el euro e impone plazos perentorios para cumplir las condiciones de déficit (\leq 3% del PIB) y deuda pública (\leq 60% del PIB). Y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (2012) refuerza esas normas, obligando a los países del euro a introducir en su ordenamiento constitucional la llamada "regla de oro" del equilibrio presupuestario, que exige que el déficit estructural no supere nunca el 0,5% del PIB (Coriat *et al.*, 2012).

De este modo, aunque acompañado de la Comisión Europea y el Banco Central Europeo en el caso de los miembros del euro, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha podido volver treinta años más tarde a condicionar la política económica de algunos países del Norte. Eso sí, con la misma receta que viene aplicando desde hace décadas a las economías del Sur y del Este, la del Consenso de Washington. Y que, con la connivencia de sus gobernantes, supone más precariedad laboral con menores salarios para la mayoría de la población, más desregulación y liberalización si cabe, y varias vueltas de tuerca adicionales a los recortes del Estado del Bienestar. No porque así se vaya a solucionar una crisis cuyos orígenes nada tuvieron que ver con el endeudamiento público, sino porque, como ya ocurrió a finales de los años 1970, se trata de aprovechar la circunstancia para aplicar en el Norte la misma *doctrina del shock* que ya se ha usado en el Sur y acelerar las *reformas* que la mayoría social perjudicada no consiente en otros momentos (Klein, 2007).

En suma, este es el contexto en que fue creada y ha actuado la OMC, el de un aparente retroceso de la intervención del estado en la economía, cuando en realidad sigue bien presente aunque con distintas funciones. Con el neoliberalismo los gobiernos trabajan más directa y descaradamente que nunca antes para favorecer los intereses de las empresas multinacionales, grandes bancos e inversores institucionales. A ello contribuyen mecanismos como la cada vez mayor labor de cabildeo *–lobby–* empresarial, las *puertas giratorias* entre administración pública y negocios privados, y los organismos internacionales dominados por los gobiernos del Norte (George, 2014; Marshall, 2014; Hdez. Viguera, 2013; Hernández Zubizarreta *et al.*, 2012; CEO, 2011).

Por eso, la globalización neoliberal, aunque desregula y liberaliza, no implica ausencia de reglas sino que éstas se diseñan y aplican para favorecer cada vez más a los más poderosos en detrimento de la inmensa mayoría social. Y como muestra ahí están la OMC y otros acuerdos internacionales que complementan su labor.

3.2. Más allá del comercio

Desde la creación de la Organización Mundial de Comercio, el GATT ha quedado subsumido en la OMC, de la que forma parte junto al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) y al Acuerdo sobre aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Esto supone una enorme ampliación de lo regulado por la OMC frente al GATT, que va más allá de añadir el comercio internacional de servicios al de mercancías, incluyendo también los derechos de propiedad intelectual con la mera excusa de añadir la coletilla “relacionados con el comercio”. Y ello a pesar de la aparente redundancia que supone al existir la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), creada en 1967 e integrada como organismo especializado de Naciones Unidas en 1974.

La explicación reside en que, a través del Órgano de Solución de Diferencias (OSD), la OMC tiene la capacidad efectiva de sancionar por el incumplimiento de sus normas, capacidad de la que carecen otros organismos de alcance mundial. Por eso, una vez puesta en marcha, los gobiernos del Norte han intentado incluir nuevos asuntos en la OMC. Así, en la conferencia ministerial de Singapur de 1996 propusieron añadir la contratación pública, la política de competencia y las inversiones. La fuerte oposición de muchos países del Sur consiguió que no fueran directamente incluidos en la organización, pero se sumaron a su agenda al crearse grupos de trabajo para cada uno de estos tres temas de Singapur⁵², como se les conoce en la jerga de la OMC.

Luego se han paralizado sus trabajos al apartarse estos tres asuntos de las negociaciones de la Ronda de Doha antes de la conferencia ministerial de Hong Kong de 2005, a modo de concesión hacia las economías del Sur para evitar que fuera un fracaso total como las de Seattle en 1999 y Cancún en 2003. Porque estaba en juego la continuidad de la Ronda de Doha, que los países del Norte habían logrado lanzar en la conferencia ministerial celebrada en esa ciudad en noviembre de 2001, en un ambiente cargado por el temor a una fuerte recesión tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos. Y aunque la reunión de Hong Kong se salvó, el descontento de cada vez más países del Sur con los intentos de establecer nuevas normas contrarias a sus intereses se ha traducido en la práctica paralización de la Ronda de Doha, inicialmente planificada para durar tres años, de enero de 2002 a fin de 2004.

De hecho, en 2007 no hubo conferencia ministerial, a pesar de que deben celebrarse como mínimo cada dos años. Y en 2009, tras el estallido de la gran recesión y ante la insistencia del G-20 que ve en la culminación de las negociaciones un apoyo para reactivar la economía mundial, y en 2011 se han celebrado en Ginebra sendas reuniones de puro trámite, para cubrir el expediente. Solo en la celebrada en Bali en 2013 ha habido un mínimo avance en las negociaciones, que abarca a menos de la décima parte de los asuntos que se negocian. Lo más destacado es un acuerdo sobre facilitación del comercio, que al abaratar los trámites aduaneros favorece sobre todo a las grandes multinacionales⁵³, y la llamada *cláusula de paz*. Esta última permite a países del Sur –esencialmente a la India– seguir aplicando durante cuatro años ciertas medidas para garantizar su seguridad alimentaria que están prohibidas por las normas de la OMC, al comprometerse el resto de miembros a no recurrirlas ante el OSD.

⁵² Hay un cuarto *tema de Singapur*, la facilitación del comercio, cuya inclusión no resulta polémica. En cambio, basta con ver los nombres de los grupos de trabajo creados para desbrozar los otros tres para darse cuenta de lo forzado que resulta su integración en una organización teóricamente consagrada al comercio: Transparencia en la contratación pública, Interacción entre comercio y política de competencia, y Relación entre comercio e inversiones.

⁵³ Según la propia OMC (2013: 84-85): “el comercio actual está impulsado principalmente por unas pocas grandes empresas comerciales internacionales”. En Estados Unidos el 1% de las empresas exportadoras concentra más del 80% de las exportaciones, en Europa el 10% de las empresas supone el 85% de las exportaciones, y en los países del Sur de los que se dispone de datos, en promedio el 81% de las exportaciones las realizan las cinco mayores empresas. Y eso teniendo en cuenta que, en general, menos de la quinta parte de las empresas manufactureras exportan.

Resulta significativo que se apruebe una excepción para consentir temporalmente el uso de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, cuando esta debería prevalecer sobre cualquier norma comercial. Tener que recurrir a esa triquiñuela pone en evidencia que las reglas de la OMC chocan contra el derecho humano a la alimentación. Y recuerda que, aunque la Ronda de Doha no avance, todos los acuerdos adoptados en la Ronda Uruguay tienen plena vigencia y se siguen aplicando, lo que dificulta a las economías del Sur tanto llevar cabo estrategias de soberanía alimentaria como de aliento industrializador. Porque las normas de la OMC diseñan un terreno de juego económico que restringe enormemente la capacidad de los gobiernos para adoptar políticas de desarrollo (ONU, 2010; UNCTAD, 2006).

En efecto, en la OMC casi ha desaparecido el trato especial y diferenciado, que se había introducido en la parte IV del GATT en 1964, permitiendo concesiones no recíprocas de las economías del Norte hacia las del Sur. Ahora se reduce a una mera ampliación de plazos, que suele ser mayor para los países menos avanzados, pero al final deben aplicar las mismas normas, lo que implica la exigencia de reciprocidad en los acuerdos Norte-Sur.

Por su parte, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias permite algunas subvenciones específicas destinadas a fomentar la investigación y el logro de objetivos regionales o ambientales, que típicamente llevan a cabo las economías del Norte. Pero prohíbe expresamente los subsidios supeditados a resultados de exportación o uso de componentes nacionales, que han sido una de las claves de la estrategia industrializadora de los dragones asiáticos. Y el Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio prohíbe los requisitos de desempeño –contenido nacional, resultados de exportación–, que al aumentar la vinculación entre las filiales de multinacionales y las empresas locales, generan más valor añadido nacional y logran mayor transferencia de tecnología. En cambio, permite medidas para atraer inversiones que dan ventajas al inversor extranjero sobre las empresas locales, ya que no violan el trato nacional.

Y el ADPIC, además de agrandar la sangría de recursos del Sur al Norte vía regalías y derechos de licencia por patentes, imposibilita las políticas de aprendizaje y progreso tecnológico mediante *ingeniería inversa* –copiar y mejorar–, encarece la atención sanitaria, al dificultar el acceso a medicamentos genéricos, y facilita la *biopiratería* –saqueo de los conocimientos ancestrales y la diversidad biológica del Sur– a las empresas multinacionales.

En conjunto, las reglas de la OMC evidencian la construcción de un terreno de juego económico favorable a las empresas transnacionales, grandes bancos e inversores institucionales. Eso no debe extrañar porque las multinacionales del Norte cabildearon con éxito para incluir la liberalización del comercio de servicios⁵⁴ y la protección de la propiedad intelectual en la OMC. Pero esas empresas no se sienten nunca satisfechas –es la esencia del capitalismo–, por

⁵⁴ Cabe precisar que el AGCS liberaliza lo que resulta interesante para las multinacionales pero excluye de la liberalización las migraciones laborales permanentes, muy importantes para que muchas personas puedan mejorar sus condiciones de vida (PNUD, 2009).

lo que siguen intentando acomodar todavía más el terreno y las reglas de juego a sus intereses. Y lo hacen presionando y consiguiendo que los gobiernos del Norte avancen por dos vías: mediante *acuerdos plurilaterales* que abordan temas concretos sin incluir al conjunto de los miembros de la OMC, y firmando *tratados bilaterales de inversiones* (TBI) y *tratados de libre comercio* (TLC) con economías del Sur. Ambas tienen en común que parten del modelo OMC para ir más lejos en asuntos ya regulados por esta, lo que se conoce como OMC+ (*OMC-plus*), y/o para tratar materias no reguladas por la OMC, que a veces se denominan OMC-X (*OMC-extra*) (Horn *et al.*, 2009).

La primera vía obedece esencialmente a la insatisfacción por el estancamiento de la Ronda de Doha y la protagonizan las economías del Norte junto a algunas comparsas del Sur. Así, en 2014 ha entrado en vigor el Acuerdo revisado sobre Contratación Pública, aprobado en 2012 por 43 países miembros de la OMC, que amplía y moderniza el acuerdo de 1996 en el que participaban 28 países. Y en 2013 cuarenta países han empezado a negociar un Acuerdo sobre Servicios (TISA, por sus siglas en inglés) que pretende profundizar la liberalización entre sus miembros (Raja, 2013; Marchetti y Roy, 2013).

En la jerga de la OMC, *plurilateral* indica que el acuerdo solo compromete a una parte de los miembros de la organización, mientras que el término *multilateral* se reserva para los acuerdos del conjunto. Por eso, la suscripción de acuerdos plurilaterales debe interpretarse como un síntoma de agotamiento de la vía multilateral de la OMC, incluso cuando se negocian y administran al margen de ella, como en el caso del Acuerdo Comercial contra la Falsificación (ACTA, por sus siglas en inglés). A pesar de su nombre, este acuerdo trata de combatir los productos falsificados –mercancías con marcas de fábrica o de comercio falsificadas y mercancías pirata que lesionan el derecho de autor– y defender los derechos de autor en el entorno digital –internet. Se negoció en secreto a partir de 2006 a instancias de Estados Unidos y Japón, y se firmó en Tokio en 2011, donde reside el acuerdo. Pero su entrada en vigor está paralizada desde 2012 por la negativa del Parlamento Europeo y la Comisión a ratificarlo, alegando que supone una amenaza para la libertad de expresión y la privacidad de las comunicaciones.

La segunda vía que los países del Norte vienen impulsando desde los años 1990 es la firma de TBI y TLC, fundamentalmente con economías del Sur⁵⁵ (UNCTAD, 2007; OMC, 2011). El objetivo común de ambas potencias es facilitar el acceso a sus empresas y mercancías a mercados *emergentes*, imponiendo además sus propias normativas en los temas OMC+. Ahora bien, mientras la Unión Europea trata de encubrir la verdadera intención de sus TLC

⁵⁵ No obstante, en 2013, Estados Unidos y la Unión Europea han iniciado negociaciones para poner en marcha un Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (ATCI). Este acuerdo es visto con enorme recelo por numerosas organizaciones sociales, entre otras cuestiones, por su evidente inspiración empresarial y por los retrocesos que pueda implicar en las normas alimentarias, sanitarias, ambientales, laborales o de protección de datos, introduciendo por la puerta de atrás reglamentaciones que han sido rechazadas en otras instancias como el ACTA (Bizzarri, 2013).

enmarcándolos en *acuerdos de asociación* que también contienen componentes políticos y de cooperación, Estados Unidos no disimula sus intereses comerciales. Y entre los asuntos OMC-X, EEUU centra su atención en cuestiones ambientales y estándares laborales, mientras la UE lo hace en política de competencia (Horn *et al.*, 2009).

En definitiva, diferentes extensiones de las reglas de la OMC, que van mucho más allá de la mera liberalización comercial en el sentido tradicional del término, incluyendo la liberalización y protección de las inversiones extranjeras, la protección de la propiedad intelectual y la uniformización de todo tipo de normativas. Se facilita así la expansión de las empresas transnacionales, bancos e inversores institucionales, principales impulsores y beneficiarios de la globalización neoliberal. Y se contribuye al aumento de las desigualdades, de género y de renta, al tiempo que se acelera el choque entre el vigente sistema socioeconómico y el sistema natural que lo sustenta. Nada que se parezca al desarrollo.

4. Mapa de conflictos

En los siguientes capítulos se abordan algunos conflictos entre desarrollo y globalización neoliberal a través del análisis de los efectos de las reglas de la OMC y otros acuerdos internacionales, en las que se plasma. El cuadro adjunto los resume con la pretensión de servir de guía de lectura de unos textos que han sido redactados independientemente, por lo que ciertas reiteraciones resultan inevitables.

Conflictos entre las reglas de la globalización neoliberal y el desarrollo

	Capitulo					
	II	III	IV	V	VI	VII
ODM, pobreza	x					
ADPIC, acceso a medicamentos	x	x				
ADPIC / GATT-agricultura, hambre	x		x			
desigualdad	x					
GATT / OMC, prendas de vestir	x			x		
equidad de género				x		
cooperación al desarrollo	x				x	
AGCS, migración	x					
TLC				x	x	x
OMC-plus					x	
OMC-extra					x	x
espacio para políticas de desarrollo					x	x
TBI, demandas inversor-estado						x

El capítulo II presenta el panorama más amplio, empezando por contraponer el concepto de desarrollo humano con las limitaciones de los Objetivos de

Desarrollo de Milenio, particularmente en lo relativo a la pobreza. Y tras calificar a la OMC como paradigma de la globalización neoliberal, prestando especial atención a su regulación de la propiedad intelectual que favorece a las empresas biotecnológicas y farmacéuticas, analiza su relación con la erradicación del hambre y el acceso a los medicamentos por parte de las personas pobres del Sur.

El capítulo III profundiza en el conflicto entre el ADPIC y el derecho humano a la salud, estudiando el caso de los fármacos para combatir el VIH-SIDA. Y el capítulo IV retoma la relación entre la OMC y el hambre a la luz del derecho humano al alimento.

Por su parte, el capítulo V valora desde la perspectiva del desarrollo el empleo femenino en la industria maquiladora de prendas de vestir de Centroamérica y la República Dominicana, relacionándolo con los cambios en la regulación internacional en el marco del sistema GATT/OMC y los sucesivos acuerdos comerciales con Estados Unidos.

El capítulo VI analiza los acuerdos de asociación que la Unión Europea propone a las economías de África y América Latina, y estudia sus implicaciones, resaltando la reducción del espacio disponible para llevar a cabo políticas de desarrollo. Junto a indemnizaciones multimillonarias, ese es otro de los principales problemas que plantea a los países latinoamericanos haber suscrito numerosos acuerdos internacionales sobre inversión que dan pie a la interposición de demandas inversor-estado, tal y como se expone en el capítulo VII.

Bibliografía

Acosta, Alberto (2010): "El Buen Vivir en el camino del postdesarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi". *Policy Paper* nº 9, octubre. Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS.

Álvarez, Nacho (2012): "La financiarización de las relaciones salariales en la zona euro", en Luis E. Alonso y Carlos J. Fernández Rodríguez: *Las relaciones salariales. Una perspectiva internacional*. Los Libros de la Catarata y FUHEM-ecosocial, Madrid.

Álvarez, Santiago, Alfons Barceló, Óscar Carpintero, Cristina Carrasco, Ángel Martínez González-Tablas, Albert Recio y Jordi Roca (2012): "Por una economía inclusiva. Hacia un paradigma sistémico". *Revista de Economía Crítica*, nº 14, pp. 277-301.

Anderson, Perry (1996): "Neoliberalismo: balance y perspectivas para la izquierda". *Viento Sur* nº 26, mayo, pp. 107-120.

Anderson, Perry (2003): "Más allá del neoliberalismo: lecciones para la izquierda", en Emir Sader y Pablo Gentili (comps.): *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. CLACSO, Buenos Aires.

Anson-Meyer, Monique (1982): *Friedrich List: un économiste du développement au XIX^e siècle*. Presses Universitaires de Grenoble.

Arrow, Kenneth y Gérard Debreu (1954): "Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy". *Econometrica*, vol. 22, nº 3, pp. 265-290.

Bairoch, Paul (1982): "International industrialization levels from 1750 to 1980". *The Journal of European Economic History*, vol. 11, nº 2, pp. 269-333.

Bairoch, Paul y Richard Kozul-Wright (1996): "Globalization Myths: Some Historical Reflections on Integration, Industrialization and Growth in the World Economy". *UNCTAD Discussion Papers* nº 113.

Banco Mundial (2002): *Globalización, crecimiento y pobreza. Construyendo una economía mundial incluyente*. World Bank Policy Research Report. Alfaomega Colombiana, Bogotá.

Bellod Redondo, José Francisco (2011): "La función de producción Cobb-Douglas y la economía española". *Revista de Economía Crítica*, nº 12, pp. 9-38.

Bermejo, Roberto (2008): *Un futuro sin petróleo. Colapsos y transformaciones socioeconómicas*. CIP-Ecosocial y Los Libros de la Catarata, Madrid.

Bermejo, Roberto (2011): *Manual para una economía sostenible*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

Birdsall, Nancy (2006): "Stormy Days on an Open Field: Asymmetries in the Global Economy". *Research Paper*, nº 2006/31, UNU-WIDER.

Bizzarri, Kim (2013): *A Brave New Transatlantic Partnership. The proposed EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP/TAFTA) and its socioeconomic & environmental consequences*. Seattle to Brussels Network, Bruselas.

Bosch, Anna, Cristina Carrasco y Elena Grau (2005): “Verde que te quiero violeta. Encuentros y desencuentros entre feminismo y ecologismo”, en Enric Tello: *La historia cuenta. Del crecimiento económico al desarrollo humano sostenible*. El Viejo Topo, Barcelona.

Boserup, Ester (1970): *La mujer y el desarrollo económico*. Minerva, Madrid, 1993.

Bunge, Mario (2010): *Las pseudociencias ¡vaya timo!* Laetoli, Pamplona.

Byé, Maurice y Gérard Destanne de Bernis (1987): *Relations économiques internationales*. Dalloz, Paris.

Carrasco, Cristina (2006): “La economía feminista: una apuesta por otra economía”, en María Jesús Vara: *Estudios sobre género y economía*. Akal, Madrid.

Carrasco, Cristina (2011): “La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes”. *Revista de Economía Crítica*, nº 11, pp. 205-225.

Carrasco, Cristina, Cristina Borderías y Teresa Torns (eds.) (2011): *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. CIP-Ecosocial y Los Libros de la Catarata, Madrid.

CEO (2011): *Lobby Planet Bruselas. El barrio europeo*. Corporate Europe Observatory, Bruselas.

Cohen, Avi J. y Geoff. C. Harcourt (2003): “Retrospectives: Whatever Happened to the Cambridge Capital Theory Controversies?” *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, nº 1, pp. 199-214.

Coriat, Benjamin, Thomas Coutrot, Dany Lang, Philippe Légé y Henri Sterdyniak (2012): *Economistas aterrados. La espiral de la austeridad: España intervenida*. Pasos Perdidos, Madrid.

Chang, Ha-Joon (2004): *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

Clark, John Bates (1899): *The Distribution of Wealth: A Theory of Wages, Interest and Profits* (2ª edición, 1908). Macmillan Company, Nueva York.
Disponible en: <http://digamo.free.fr/clark99.pdf>

Di Ruzza, Renato (1988): *Eléments d'épistémologie pour économistes*. Presses Universitaires de Grenoble.

Dollar, David y Aart Kraay (2002): “Spreading the Wealth”. *Foreign Affairs*, enero-febrero.

Dubois, Alfonso (2014): *Marco teórico y metodológico del Desarrollo Humano Local (versión abreviada)*. Hegoa, Bilbao.

Emmanuel, Arghiri (1973): *El intercambio desigual. Ensayo sobre el antagonismo en las relaciones económicas internacionales*. Siglo XXI, Madrid.

Escario, José Luis (2011): *Paraísos fiscales: los agujeros negros de la economía globalizada*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

Fama, Eugene (1970): "Efficient Capital Markets: a Review of Theory and Empirical Work". *The Journal of Finance*, vol. 25, nº 2, pp. 383-417.

Friedman, Milton (1966): *Capitalismo y libertad*. Rialp, Madrid.

Friedman, Milton y Rose Friedman (1987): *Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico*. Grijalbo, Barcelona.

George, Susan (2014): "The rise of illegitimate power and the treta to democracy", en *State of Power 2014*, Transnational Institute.

Guerrien, Bernard (2002): *Dictionnaire d'analyse économique*. La Découverte, Paris.

Guerrien, Bernard (2004): *La théorie économique néoclassique: 1. Microéconomie*. La Découverte, Paris.

Guerrien, Bernard (2008a): "¿Podemos conservar algo de la teoría neoclásica?". *Revista de Economía Crítica*, nº 6, pp. 5-12.

Guerrien, Bernard (2008b): "Concurrence et profit nul : Sur les incohérences de la théorie néoclassique de la répartition".

Disponible en: <http://bernardguerrien.com>

Guerrien, Bernard y Ozgur Gun (2011): "Efficient Market Hypothesis: What are we talking about?" *Real-World Economics Review*, nº 56.

Guerrien, Bernard y Sophie Jallais (2008): *Microeconomía. Una presentación crítica*. Maia ediciones, Madrid.

Glyn, Andrew (2010): *Capitalismo desatado. Finanzas, globalización y bienestar*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

Hamilton, Alexander (1791): *Report on the Subject of Manufactures*. American State Papers, House of Representatives, 2nd Congress, 1st Session Finance: Volume 1, pp.123-144.

Harvey, David (2007): *Breve historia del neoliberalismo*. Akal, Madrid.

Harvey, David (2012): *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Akal, Madrid.

Hayek, Friedrich A. (1944): *Camino de Servidumbre*. Alianza Editorial, Madrid 2007.

- Hayek, Friedrich A. (1960): *Los Fundamentos de la Libertad*. Unión Editorial, Madrid, 2008.
- Hdez. Vigueras, Juan (2013): *Los lobbies financieros, tentáculos del poder*. Clave intelectual, Madrid.
- Henry, James (2012): *The Price of Offshore Revisited. New Estimates for "Missing" Global Private Wealth, Income, Inequality, and Lost Taxes*. Tax Justice Network.
- Hernández Zubizarreta, Juan, Erika González y Pedro Ramiro (eds.) (2012): *Diccionario crítico de empresas transnacionales*. Icaria, Barcelona.
- Herrero, Yayo (2012): "Propuestas ecofeministas para un sistema cargado de deudas". *Revista de Economía Crítica*, nº 13, pp. 30-54.
- Herrero, Yayo (2013): "Miradas ecofeministas para transitar a un mundo justo y sostenible". *Revista de Economía Crítica*, nº 16, pp. 278-307.
- Horn, Henrik, Petros C. Mavroidis y André Sapir (2009): *Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements*. Bruegel, Bruselas.
- Husson, Michel (2009): *Capitalismo puro*. Maia ediciones, Madrid.
- Husson, Michel (2013): *El capitalismo en 10 lecciones*. La Oveja Roja, Madrid.
- Hymer, Stephen (1971): "Robinson Crusoe and the secret of primitive accumulation". *Monthly Review* vol. 23, nº 4, setiembre, pp. 11-36.
- Irwin, Douglas A. (2004): "The Aftermath of Hamilton's 'Report on Manufactures'". *The Journal of Economic History*, vol. 64, nº 3, pp. 800-821.
- Jones, Ronald W. (2000): *Globalization and the Theory of Input Trade*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Klein, Naomi (2007): *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Paidós, Barcelona.
- KPMG (2006): *KPMG's Corporate Tax Rate Survey*.
- KPMG (2011): *KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2011*.
- Lange, Oskar (1938]: "Sobre la teoría económica del socialismo", en Oskar Lange y Fred M. Taylor: *Sobre la teoría económica del socialismo*. Ariel, Barcelona, 1973.
- Larrañaga, Mertxe y Yolanda Jubeto (2011): "El Desarrollo Humano Local: aportes desde la equidad de género". *Cuadernos de Trabajo-Hegoa* nº 56.
- Latouche, Serge (2009): *Pequeño tratado del decrecimiento sereno*. Icaria. Barcelona.

Lindert, Peter y Jeffrey Williamson (2003): "Does Globalization Make the World More Unequal", en Michael D. Bordo, Alan M. Taylor y Jeffrey G. Williamson: *Globalization in Historical Perspective*. National Bureau of Economic Research, Washington.

List, Fiedrich (1841): *Sistema nacional de economía política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Lobejón, Luis Fernando (2011): "¿Qué fue de los mercados financieros eficientes? La economía, los economistas y el origen de la crisis". *Revista de Economía Crítica*, nº 11, pp. 45-64.

Löwy, Michael (2012): *Ecosocialismo: la alternativa radical a la catástrofe ecológica capitalista*. Biblioteca Nueva, Madrid.

Marchetti, Juan A. y Martin Roy (2013): "The TISA Initiative: An Overview of Market Acces Issues". *WTO Staff Working Paper* ERSD-2013-11.

Marshall, Andrew Gavin (2014): "How the European Round table of Industrialist came to wage class war on Europe", en *State of Power 2014*, Transnational Institute.

Martínez Alier, Joan (2009): "Hacia un decrecimiento sostenible en las economías ricas". *Revista de Economía Crítica*, nº 8, pp. 121-137.

Martínez González-Tablas, Ángel y Santiago Álvarez Cantalapiedra (2013): "Aportaciones para una representación compleja y abierta del sistema económico capitalista". *Revista de Economía Crítica*, nº 15, pp. 128-149.

McKinsey Global Institute (varios años): *Global Capital Markets*. McKinsey & Company.

Medialdea, Bibiana y Antonio Sanabria (2013): "La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización". *Revista de Economía Mundial*, nº 32, pp. 195-227.

Mellor, Mary (2000): "Plantando cara al nuevo (des)orden mundial: socialismo verde feminista", en Cristina Carrasco, Cristina Borderías y Teresa Torns (eds.) (2011): *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. CIP-Ecosocial y Los Libros de la Catarata, Madrid.

Milanovic, Branko (2003a): "The Two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know It". *World Development*, nº 4, pp. 667-683.

Milanovic, Branko (2003b): "Income Convergence During the Disintegration of the World Economy 1919-39". *Policy Research Working Paper* nº 2941, enero. Banco Mundial.

Milanovic, Branko (2006): *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*. Sistema, Madrid.

- Milanovic, Branko (2012): "Global Income Inequality by the Numbers: in History and Now". *Policy Research Working Paper* n° 6259, noviembre. Banco Mundial.
- Milberg, William (2004): "Cambio del comercio ligado a los sistemas mundiales de producción. ¿Qué política seguir?" *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, n° 1-2.
- Nell, Edward J. (1980): "Cracks in the neoclassical mirror: on the break-up of a vision", en Edward J. Nell (ed.): *Growth, profits, and property. Essays in the revival of political economy*. Cambridge University Press.
- Naredo, José Manuel (2003): *La economía en evolución. Historia y perspectiva de las categorías básicas del pensamiento económico*. Siglo XXI, Madrid.
- Naredo, José Manuel (2006): *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*. Siglo XXI, Madrid.
- Naredo, José Manuel (2011): "Reflexiones sobre la bandera del decrecimiento". *Viento Sur* n° 118, pp. 23-35.
- Nussbaum, Martha (2002): *Las mujeres y el desarrollo humano*. Herder, Barcelona.
- Nussbaum, Martha (2012): *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Paidós, Barcelona.
- OECD (2011): *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. Paris.
- OIT (2012): *Informe mundial sobre salarios 2012/13: los salarios y el crecimiento equitativo*. Ginebra.
- OMC (2011): *Informe sobre el comercio mundial-2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*. Organización Mundial de Comercio, Ginebra.
- OMC (2013): *Informe sobre el comercio mundial-2013. Factores que determinan el futuro del comercio*. Organización Mundial de Comercio, Ginebra.
- ONU (2010): "Retooling global trade". Capítulo IV del World Economic and Social Survey 2010. Retooling Global Development
- Ovejero, Félix (1994): *Mercado, ética y economía*. Icaria y Fuhem, Barcelona.
- Oxfam (2002): *Cambiar las reglas: comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Intermón-Oxfam, Barcelona.
- Pérez Orozco, Amaia (2006): *Perspectivas feministas en torno a la economía: el caso de los cuidados*. Consejo Económico y Social, Madrid.
- Pérez Orozco, Amaia (2011): "Crisis multidimensional y sostenibilidad de la vida". *Investigaciones Feministas*, vol. 2, pp. 29-53.

Perroux, François (1975): *Unités actives et mathématiques nouvelles: révision de la théorie de l'équilibre économique général*. Dunod, Paris.

Perroux, François (1981): *Poder y economía*. ICE, Madrid.

Piketty, Thomas (2013): *Le capital au XXI^e siècle*. Seuil, Paris.

PNUD (2005): "Comercio internacional: liberar el potencial del desarrollo humano". Capítulo 4 del *Informe sobre el Desarrollo Humano 2005*. Naciones Unidas, Ginebra.

PNUD (2009): *Informe sobre el Desarrollo Humano-2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*. Naciones Unidas, Ginebra.

PNUD (2010a): *China Human Development Report 2009/10*. China Translation and Publishing Corporation, Beijing.

PNUD (2010b): *Informe sobre el Desarrollo Humano-2010. La verdadera riqueza de las naciones. Caminos hacia el desarrollo humano*. Naciones Unidas, Ginebra.

PNUD (2013): *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries*. Naciones Unidas, Ginebra.

Raja, Kanaga (2013): "Los amigos del TISA". *Agenda Global* n° 132, septiembre. Red del Tercer Mundo.

Ricardo, David (1817): *Principios de economía política y tributación* (3ª edición, 1821). Ayuso, Madrid, 1973.

Riechmann, Jorge (2006): *Biomímesis. Ensayos sobre imitación de la naturaleza, ecosocialismo y autocontención*. Los Libros de la Catarata, Madrid .

Riechmann, Jorge (2012): *El socialismo puede llegar sólo en bicicleta*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

Robbins, Lionel (1935): *Naturaleza y significación de la Ciencia Económica* (2ª edición). Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

Robinson, Joan (1953-54): "The Production Function and the Theory of Capital". *Review of Economic Studies*, vol. 21, n° 2, pp. 81-106.

Rodríguez Enríquez, Corina (2012): "La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?" *Revista de la CEPAL*, n° 106, pp. 23-36.

Rodrik, Dani (2013): "The Past, Present, and Future of Economic Growth". *Working Paper*, 1, junio. Global Citizen Foundation.

Rodrik, Dani y Francisco Rodríguez (2001): "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", en Ben Bernanke and Kenneth Rogoff (eds.): *Macroeconomics Annual*. MIT Press for NBER, Cambridge.

Samuelson, Paul (1966): "A Summing Up". *The Quarterly Journal of Economics* vol. 80, nº 4, pp. 568-583.

Shafaeddin, Mehdi (2000): "What Did Frederick List Actually Say? Some Clarification on the Infant Industry Argument". *UNCTAD Discussion Papers* nº 149.

Shaikh, Anwar (1974): "Laws of Production and Laws of Algebra: The Humbug Production Function". *The Review of Economics and Statistics*, vol. 56, nº 1, pp.115-120.

Shaikh, Anwar (1980a): "Laws of production and laws of algebra: Humbug II", en Edward J. Nell (ed.): *Growth, profits, and property. Essays in the revival of political economy*. Cambridge University Press.

Shaikh, Anwar (1980b): "The laws of international exchange", en Edward J. Nell (ed.): *Growth, profits, and property. Essays in the revival of political economy*. Cambridge University Press.

Shaikh, Anwar (2009): *Teorías del comercio internacional*. Maia ediciones, Madrid.

Shiller, Robert (1984): "Stock Prices and Social Dynamics". *Cowles Foundation Discussion Paper*, nº 719, pp. 1-95.

Shiva, Vandana (2006): *Manifiesto para una democracia de la tierra: justicia, sostenibilidad y paz*. Paidós, Barcelona.

Smith, Adam (1776): *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Tecnos, Madrid, 2009.

Sonnenschein, Hugo (1972): "Market excess demand functions". *Econometrica*, vol. 40, nº 3, pp. 549-563.

Sraffa, Piero (1966): *Producción de mercancías por medio de mercancías. Preludio a una crítica de la teoría económica*. Oikos-tau, Barcelona.

Stiglitz, Joseph E. (2012): *El precio de la desigualdad*. Taurus, Madrid.

Stockhammer, Engelbert (2011): "Crecimiento basado en los salarios: introducción". *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, vol. 3, nº 2, pp. 183-207. OIT, Ginebra.

Stolper, Wolfgang y Paul Samuelson (1941): "Protection and Real Wages". *Review of Economic Studies*, vol. 9, nº 1, pp. 58-73.

Sutcliffe, Bob (1995): "Desarrollo frente a ecología". *Ecología Política* nº 9, junio, pp. 27-49.

Torres, Juan (2010): *La crisis de las hipotecas basura ¿Por qué se cayó todo y no se ha hundido nada?* Sequitur, Madrid.

Ul Haq, Mahbub (1995): *Reflections on human development*. Oxford University Press, Nueva York.

Unceta, Koldo (2009): “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”. *Carta Latinoamericana* nº 7, abril.

Unceta, Koldo (2013): “Decrecimineto y Buen Vivir ¿Paradigmas convergentes? Debates sobre el postdesarrollo en Europa y américa Latina”. *Revista de Economía Mundial* nº 35, pp. 197-216.

UNCTAD (2006): “Políticas nacionales en apoyo del dinamismo productivo”. Capítulo V del *Informe sobre Comercio y Desarrollo-2006*.

UNCTAD (2007): “El nuevo regionalismo y los acuerdos comerciales Norte-Sur”. Capítulo III del *Informe sobre Comercio y Desarrollo-2007*.

UNCTAD (2012): *Trade and Developmet Report-2012. Policies for Inclusive and Balanced Growth*. Naciones Unidas, Ginebra.

UNIDO (2013): *Industrial Development Report-2013*. Naciones Unidas, Viena.

Vilariño Sanz, Ángel (2013): “Los mercadso financieroo son eficientes... para algunos”. *Revista de Economía Crítica*, nº 16, pp. 4-17.

Wicksteed, Philip (1894): *An Essay of the Co-ordination of the Laws of Distribution*. Macmillan, Londres. Edición electrónica de 1999, disponible en: <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/wicksteed/wickess.pdf>

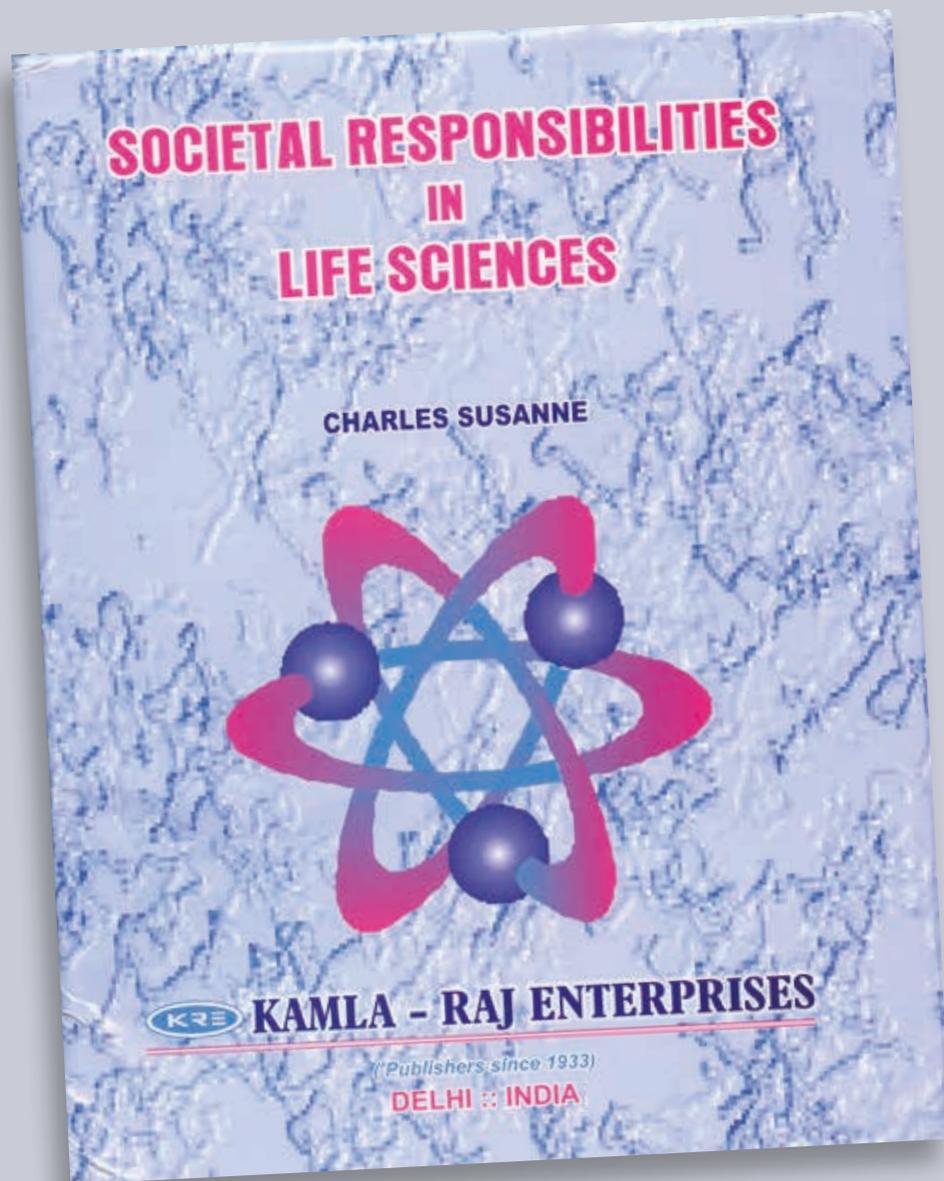
Williamson, Jeffrey (2012): *Comercio y pobreza. Cuándo y cómo comenzó el atraso del Tercer Mundo*. Crítica, Barcelona.

WWF (2012): *Informe Plantea Vivo-2012*. World Wide Fund, Gland (Suiza).

Zabala, Idoe (2010): “Estrategias alternativas en los debates sobre género y desarrollo”. *Revista de Economía Crítica* nº 9, pp. 75-8.

Capítulo II

Basic Human Needs and the
Globalisation of the Economy



Basic Human Needs and the Globalisation of the Economy

Xabier Barrutia, Alfonso Dubois and Patxi Zabalo

Hegoa, Institute for development and international aid
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, UPV/EHU

Human Ecology Special Issue No. 12: 241-258 (2004)

KEY WORDS: *Economic Development, Basic Needs, Multinational Companies, Patents, Third World*

ABSTRACT

Development has to do with the well-being of all people. Therefore, human rights are a necessary tool to achieve this global objective. The international community doesn't accept these ideas and the Millennium Declaration has clear limits. The process of globalisation is economically exclusive and involves the neo-liberal construction of rules, such as those of the World Trade Organisation, which respond to the interests of the multinationals companies. As a consequence, inequalities in income distribution have increased and poverty and hunger remain persistent problems, while basic medical care is beyond the reach of most of humanity. This is due to market logic, which revolves around business profits rather than the satisfaction of human needs. For this reason technological advances, particularly those in the field of biotechnology, are not a solution in themselves, but rather require a reconsideration of the role of the public sector in order to change their orientation.

We will begin with a theoretical reflection on the concept of development and its required ethical references. A characterisation of human development which takes as its defining element the well-being of all people leads us to the consideration of human rights as a necessary tool to achieve this global objective. In this consideration, we will examine to what extent the international community accepts these ideas and we will expose the limits of the Millennium Declaration. In the second section, we will look at the reality of globalisation. This process of globalisation is seen as economically exclusive and involves the neo-liberal construction of rules, such as those of the World Trade Organisation, which respond to the interests of the multinationals companies. As a consequence of this process of globalisation, inequalities in income distribution have increased and poverty and hunger remain persistent problems, while basic medical care is beyond the reach of most of humanity. This is due to market logic, which revolves around business profits rather than the satisfaction of human needs. For this reason technological advances, particularly those in the field of biotechnology, are not a solution in themselves, but rather require a reconsideration of the role of the public sector in order to change their orientation.

1. ETHICS AND ECONOMIC DEVELOPMENT

The consideration of the ethical dimension of economic activity with regard to developing countries is closely linked to the definition of development that has been dominant until very recently. Modern development economics, which began after the Second World War, had a limited view of development centred on the problem of identifying and quantifying economic growth, which has marked its later evolution. Although other elements were added at a later date, their inclusion did not alter this narrowly framed vision of the concept of development. It was implied that the study of development was in no way connected to the philosophical question of the need for a change of values or the search for new institutions and rules. Development studies were limited to technical solutions regarding the mobilisation and assignation of factors that would lead to previously established objectives.

Thus, the development tradition has been characterised as being merely descriptive. The development debate has focussed more on the ways and means than on the goal. One single development objective was legitimised: the goal for all countries was modernisation. In this context, the ethical dimension is regarded as an added extra or complement which acts to lessen the negative consequences of modernisation or in order to design specific social policies, but which does not question the objectives of development¹.

This does not mean that there was a complete absence of critical vision in the following decades, particularly in the 1960s, when the objective of redistribution with growth was proposed, together with the need to place job creation at the centre of development and the priority given to the satisfaction of basic needs (Thomas, 2000). However, the truth is that these attempts were not

¹ For a panorama of the evolution of economic development thinking and the current debates from an orthodox perspective, although relatively critical of the multilateral financial institutions, see Meier and Stiglitz (2001).

strong enough to question basic development objectives and their influence was short-lived.

In the 1980s all ethical and evaluative considerations were abandoned and the idea of economic growth and the attainment of macroeconomic objectives resumed their central role. This was the era of structural adjustment. The terrible social consequences of this policy for the majority of the population led to the need to introduce the concept of «adjustment with a human face» and of the social dimension as a new task.

However, the term development can be used in a normative sense as well as a descriptive one, that is to say it can be used either to describe an existing situation or to project a desirable alternative. Until now, the descriptive use of the term has been prevalent, with the normative use limited to critical viewpoints or to the defence of alternatives. For Goulet (2000), rather than this more common use, development is «above all a question of attitudes and human values, objectives defined by each society and criteria to determine which costs are tolerable and can be borne, and by who, in the process of change». Development is an ambiguous adventure that is born full of tensions between which goods are desired, by who and how to obtain them. Therefore the central questions of development include ethical judgements concerning what is «the good life»; the definition of the objectives which must be achieved to reach a fairer society; and, the type of relationship which should be established between people, and between people and nature.

THE INTRODUCTION OF THE NORMATIVE DIMENSION

At the end of the 1990s, a certain change can be seen taking more into account the normative dimension of development. This new tendency has arisen from the conjunction of a series of processes. The most immediate of these is the failure of the prevailing model of development to reduce the levels of poverty –a phenomenon which, for some, is increasingly regarded as a threat to the system while for others is seen as the main impediment to development. Above all, the persistence of poverty has become an ethical scandal for an international community that bases the legitimacy of its world order on the concepts of democracy and peaceful coexistence. How can a model of development that perpetuates poverty and generates inequality be sustained at the same time as it proclaims democracy and the respect for human rights as the basis of society? Poverty is the great challenge for a world that contains more than enough resources to satisfy basic needs.

In the light of this, economists have tended to review the experience of the last few decades and take note of the doubts over the general premises of development economics (Adelman, 2000). The legitimacy of the model can be questioned both from the point of view of justice and from that of effectiveness, that is to say at the level of the very conception of the objectives or priorities of development or at the level of the policies used to obtain results.

Development is a historical concept, which means there is no one fixed definition of the term but rather an evolution, based on the dominant values and thought in society. Thus, development as it is currently understood is a very different thing from that which was defined forty years ago. Each society and

each era has its own idea of what development is, based on the convictions, expectations and possibilities which predominate. In short, the concept of development is related to the idea of the future that each society proposes as a goal for the collective of humanity. When we establish the priorities of what we understand by development, we are merely stating our own vision of what we want our future to be. Sometimes, this dimension is hidden and development is shown as determined by external laws, but those who defend this position are the beneficiaries of the current state of affairs and have no particular interest in changing them. It must be argued as strongly as possible that the decision over which should rest the objectives of development should be the result of a grand consensus in which everyone participates, because the definition of the future cannot be the exclusive preserve of the few. Thinking about development means thinking about the future we want to build².

These considerations are particularly applicable to our society today, where, when we talk about development, we assume this implies something desirable and legitimate. The word *development* is unconsciously identified with a positive perception. However, behind many proposals that include the term development some questionable objectives are hidden. It is important to maintain a critical attitude in order to discover which proposals really lead to fair development and which respond only to the particular desires of certain powers or minorities.

In the situation of profound change in which we are living in the era of globalisation, a concern for change and for justice cannot elude the answer to questions such as: What are the existing visions of the future? And what legitimacy do these visions have? This implies knowing how to differentiate between the proposals that maintain the current situation of power relations and their alternatives, and understanding the different forces at work and the historical processes which have led to the current situation. It implies becoming aware of the moment in which we are living and taking on an active role in the construction of the future, not as the only agents for change but rather co-operating in a definition of the future that we consider the most human and viable.

This progressive opening up to the idea of the ethical considerations of development has occurred at different speeds, and we can highlight three levels of the inclusion of the concern with the normative use of the term:

- a) The ethical dimension is seen as a mere appendage. This position limits itself to admitting that development consists of more than just the economic dimension.
- b) There is an ethical questioning of the processes and policies which lead to development, but not of its objectives. It is recognised that not all processes

² The importance of participation in development is highlighted by all development agents. However it is worth differentiating between the proposals which regard participation as a mere instrument to obtain greater efficiency from those which pose participation as the very aim of development. For the latter, which form part of an alternative development approach, participatory development is a distinct approach, complementary to the traditional ways of conceiving and carrying out development aid. In this sense it implies a reconsideration of the traditional role of mediation. The traditional view of the relationships between donor organisations and beneficiaries and of their respective functions undergoes an important change that obliges us to review the form and content of the formulas for association.

are valid, that participation is necessary to achieve change and that people need to participate in the process, but this does not imply that different objectives should be proposed.

c) An authentic normative vision which states that development is concerned with objectives and processes. The inescapable questions which this normative development poses include: i) a review of what is desirable, which implies the establishment of ethical criteria to define what we understand by «the good life» or by well-being; ii) a reconsideration of what development is possible, which implies the establishment of criteria related to justice which will define the objective that can be achieved.

With regard to this last viewpoint, the UNDP³ has played a key role in the diffusion of this human development approach, considering the question of human well-being as the objective to be achieved, over and above mere economic growth.

THE LIMITS OF TOLERANCE: THE REFERENCE OF WELL-BEING

The questions posed by the normative viewpoint become particularly relevant when we consider the current state of poverty in the world. How much can we tolerate when faced with people's hardship in today's world? Is it correct to propose different limits to what is tolerable according to each society? This would be more understandable if the limits to available resources did not allow the definition of more ambitious objectives at a collective level, as was the case in the past. Or, from a different point of view, it would be acceptable to establish differences so as not to fall into the illusory and utopian desire to create egalitarian living standards on a world-wide scale. This question, however, is posed in a context characterised by an increasing interdependence and by a sufficient availability of resources and we must therefore pay special attention to this differentiation of levels of poverty. One thing is to propose the impossibility of immediately reaching identical objectives, but quite another is to deny objectives which are achievable. That is to say, one thing is to recognise the limitations which exist with regard to possible results and another is to define these possible results on the basis of different conceptions of what poverty consists of in different countries and for different people.

The question we are posing is whether the starting point for a scale of well-being differs according to which people we are talking about, or whether there is a universal benchmark. From a normative approach, there is no doubt that there should be one single reference point for all humanity, even when the specific nature of that reference is represented by multiple manifestations (Nussbaum, 1998). It is quite another matter that the task of defining well-being is not easy and, above all, implies commitment. Well-being as a reference for economic activity and for social coexistence introduces a situation in the future and formulates what people want; it establishes open debate, tolerance and participation as indispensable elements in the process and formulates its necessary minimum objectives. It is clear that, from this point of view, we will

³ The United Nations Development Programme (UNDP) has published an annual Human Development Report since 1990, which serves as a good reference point for this normative vision, especially in the first half of the 1990's.

reach a very different understanding of poverty and of the limits of tolerance of human need.

A careful definition of the concept of well-being is fundamental in order to construct the normative approach. Without sufficient reference to what we understand by well-being, how to measure it and how to insert it in economic analysis, the approach loses its effectiveness and its claim to be an alternative. How then can we define well-being? We should point out here that the answer to this question does not imply the definition of an ideal final objective but rather seeks to establish under what conditions people can develop themselves as human beings. To put it in another way, under what conditions do people cease to be in a bad situation and when can they begin to feel well. In short, poverty is a concept based on knowing when a human being has the opportunity to develop his or her potential as a person. It consists in defining positively the minimum capacities and activities which enable each person to carry out their own personal search for the way of life that satisfies him or her⁴.

The priority objective is to make sure that people can live as *people*. Determining at what point a person really becomes a person does not imply establishing the final result nor even the range of possible desirable states that being a person would mean. In fact, there would be many possible groups or packages of different objectives which could be reached. Poverty is definable if it can be precisely pinpointed when a person has the capacity to advance towards a desirable combination of states and make the effort to gain the resources necessary to reach this combination.

If we start from a definition of well-being based on the capability and the freedom of people, we must take into consideration the category of rights. On the one hand, because a human rights perspective sees people as conscious beings who freely choose their life options and, on the other hand, because a rights perspective recognises the need for people to obtain certain basic capabilities. The language of rights is a way to make the aspirations of well-being considered basic for all people clear in the discourse of society.

A person's well-being consists of an aggregate of three elements: material achievements, rights and freedoms. This aggregate is different for each person but in every case must contain a minimum of each of these three elements. Defined in this way, individual well-being is ethically significant and an object which can be demanded from economic activity. The area of most resistance is found in the acceptance of rights in the international arena. The concept of rights as positive freedoms implies the recognition of people's access to certain goods, which means there is a positive right to those goods whose use or disposition cannot be left to the invisible hand of the free market. The recognition that certain goods and services are people's right, because they are necessary in order to reach fundamental capabilities, introduces a new dynamic to the consideration of the role played by these goods and services in economic activity.

⁴ The theoretical contributions of Sen (1992, 1999, 2000) have had particular influence on this redefinition of well-being. We owe the analytic concepts of *functioning* capabilities and *entitlements* to this author.

THE REFERENCES OF WELL-BEING IN THE INTERNATIONAL COMMUNITY

In this framework of new references –access to resources, well-being and rights– to what degree have we seen a reform of the welfare proposals in the international institutions and the aid donor countries? Has the normative dimension been introduced as a constituent part of development discourse? It must be recognised that the practical consequences of this proposal lead to different complications. It is true that the World Summits organised by the United Nations throughout the 1990s have proved to be a first step forward, albeit an insufficient one. Although the Social Development Summit, held in Copenhagen in 1995, opened up new horizons, the international organisations' commitments have been put into practice under a very limited vision of what well-being means. Moreover, the programmatic declarations have taken precedence over the recognition of the rights of some and the responsibilities of others in reaching development goals.

In 1996, the Development Aid Committee (DAC)⁵ proposed the new goals for international development to be reached in the 21st Century, applicable to the actions of the donor countries and agencies. These goals were later adopted by the OECD, the World Bank, the International Monetary Fund and the United Nations⁶, and have become the benchmark for what orthodoxy considers the desirable and feasible framework of well-being for the economic South (or developing countries). The Millennium Summit, held in 2000, ratified these objectives as the grand commitments and challenges for the coming decades. The Development Finance Conference, held in Monterrey in March 2002, was called to adopt the measures necessary to guarantee fulfilment of these goals. The weakness of the commitments made and of the arguments used in this Conference clearly shows the difficulties concerned with an acceptance of rights as the instrument required to reach the basic goals of human development.

The goals proposed for 2015 in the Millennium Declaration are the following: a) with regard to economic welfare: reducing the percentage of poor people, people without access to drinking water and people who suffer hunger, by 50%; b) in the field of social development: extending primary education in all countries; c) eliminating the gender disparities in primary and secondary education; d) reducing the figures for infant mortality by two-thirds and those for maternal mortality by three-quarters; e) improving access to primary health care, including family planning; f) containing and beginning to reduce the HIV/AIDS contagion rate; and, g) with regard to the environmental sustainability and regeneration: reversing the current trends and promoting strategies for sustainable development.

How can we evaluate this strategic definition of objectives from the viewpoint of the new references of well-being? First, we must recognise the importance of the proposed goals. No one could deny that we are talking about necessary

⁵ The DAC is a body that forms part of the OECD and brings together the donor countries from the economic North. Its role is to establish the requirements to be taken into account in official development aid and the determination of its basic directives.

⁶ For more details, visit the web site «A better world for all»: <http://www.paris21.org/betterworld>

objectives for any development model. However, at the same time they are clearly insufficient, given that their sphere of action is reduced to the participation in a very limited area of all that development consists of. Achieving a reduction of absolute poverty and hunger and reaching the social development goals involves, without a doubt, an improvement in people's quality of life.

Nevertheless, two questions need to be asked. The first is, what is the concept of poverty used as a base line? In other words which extreme situations are considered intolerable and should provoke an intervention over and above merely economic considerations? In the last few years we have observed a wide-ranging debate around the concept of poverty and a wider vision of this notion has slowly been accepted. The World Bank (2000) proposed a revision of this concept and of the strategy for the fight against poverty in its World Development Report 2000-2001. However, even though a more multidimensional vision of this concept was introduced, it remains a fact that the indicator which continues to be used as the reference to measure poverty corresponds to the narrowest definition possible: that of an income of one dollar a day as the threshold which determines whether a person is in a situation of poverty or not. This reference does not correspond to any previous study which would allow us to state that income above this level permits a person a satisfaction of *the* basic needs that allow biological survival, let alone the development of their capabilities. As a result, the limits of tolerance have not been changed and made more demanding, but have been maintained within totally inadequate parameters with regard to the characteristics which define the current framework and which we mentioned above: interdependence and availability of resources.

In second place, the precise delimitation of the objectives which correspond to development aid implies the establishing of a dividing line between what is considered to be achievable through foreign aid and what corresponds to the workings of the market. In fact, the idea of development aid came about as a mechanism designed to counteract what the market was incapable of providing. It was recognition of the need to develop instruments other than the market if the countries' development and the reduction of the North-South divide were really to be achieved. Development aid makes sense when there are deficiencies in the provision of vital resources without which development does not exist. Development aid is a necessary correction to guarantee that the development model achieves certain results which are regarded as fundamental. Development aid should be an instrument which allows people to exercise their right to development as people.

It does not appear farfetched to state that, with this limited number of objectives, the international institutions consider the remaining development objectives –which are not regarded as priorities– to be achievable with the application of the correct economic policies. Development aid is only necessary to reduce extreme poverty, to improve basic education and in some, not very precise, areas to conserve the environment. Other objectives, such as equity, the realisation of human potential, increased equality of opportunity, etc. are not proposed as development goals. If these are not constituent parts of development, it will be necessary to show clearly how it is formulated the

normative reference which allows us to evaluate if the economic model works or not.

What perception of positive freedoms as rights does the international community hold today, if it cannot even guarantee the resources needed to reach the minimum objectives?

FINAL CONSIDERATION

The debate around well-being, as the central reference for the analytical category of poverty, constitutes the unavoidable approach for a new conception of the limits to be demanded from a human development coherent with our world. It is a theoretical construction which cannot be dismissed as empty academic theory, but rather seeks to become a reference for public action and an evaluative reference for economic activity. The election of one or other approach to well-being is of great importance in the determining of goals and the design of policies. The definition of a threshold of a decent life which can be applied universally is increasingly necessary. If this does not happen, we are opening the doors to the consolidation of an already existing discrimination instead of overcoming it.

The definition of well-being should be the foundation on which to build our relationships as human beings. The main issue lies in establishing which are our common interests with regard to our future as humans. The grand question is to know who we are with regard to the future. In other words, what future do we want –and are we able- to build for everyone.

In this project, both solidarity and exclusion are possibilities. We will not converge around the idea of a co-operative coexistence and of enriching interdependence if we do not propose them as an objective and as the definition of our species. A universal definition of well-being could be the basis of a common project. The question of participation, therefore, becomes an absolute necessity in the construction of a valid and valued human co-existence.

In this situation, the base line is the individual person. If there are no guarantees that every person can participate effectively in the decisions adopted by the most elemental group to which he or she belongs, the process will be perverted from the start by admitting poverty and exclusion. In the last resort, this means denying a future to certain people. If the people have not participated in deciding what they want, giving them something material from outside is useless. This only means we have taken away their freedom to be what they want to be and we have left them without a future.

A human being becomes human when his or her potential is stimulated and this happens only when he or she has a future. People experience well-being when they can decide about their life, when their capabilities and the resources available allow them to distinguish, to choose, to reject, to programme, to desire, to feel, etc. The recognition of this objective as the basis of humanity and the commitment to carry out the public action required to achieve it is the ethical basis which we propose in order to construct a new human paradigm which provides answers in the global dimension we are faced with.

2. ECONOMIC GLOBALISATION AND BASIC HUMAN NEEDS

The term «globalisation» tries to explain the increasing economic interrelations and the multiplication of global networks of production and information which appear to lead inexorably to a true world market. We should therefore expect to see, in the same way as when we talk about the single European market, the free movement of goods, services, people and capital throughout the world. In other words, the most relevant fact is that the economic reference space has widened, from state to global level. This implies the creation of new challenges and opportunities which all can take advantage of, if they can adapt to the new situation. From this point of view, economic globalisation implies an improvement in human well-being. However, this official discourse of Northern (and of many Southern and Eastern)⁷ governments, which the international economic institutions they dominate have not ceased to repeat for the last two decades, does not fit very well with existing economic reality.

AN EXCLUSIVE GLOBALISATION

The evolution of the world economy in the last twenty-five years shows certain characteristics that question this optimistic vision of the processes underway. First, world trade flows have polarised. The origin and destination of these flows have concentrated in the Northern countries and in the few Southern economies that have transformed themselves in large-scale exporters of manufactured goods.⁸ In this way, large swaths of the Third World, including Sub-Saharan Africa and most of Asia and Latin America, together with the countries in transition in Eastern Europe, are being excluded from world trade. The regulation of world trade has contributed to this, since it is based on the liberalisation of trade in manufactured goods in general, but not that of textiles and clothing or of agricultural products.

Secondly, despite the tremendous expansion of international financial and currency markets, most countries have remained on the sidelines of this globalisation of capital flows. Investment is directed essentially to Northern financial markets and, to a much lesser extent, to no more than a dozen emerging markets. Moreover, the list of participating developing countries

⁷ The Northern or «developed» countries are the United States, Canada, Western Europe, Japan, Australia and New Zealand. They contain 14% of the world population but own 77% of world GDP. In the South, Third World or «developing» countries, we can find all the Latin American, African and Asian countries (with the exception of Japan and the republics of the ex - Soviet Union). These countries have 79% of the world's population but only 20% of world GDP. The Eastern countries or countries «in transition» are the states which have arisen from the ex-Soviet Union and those of East and Central Europe. They contain 7% of the global population and receive 2,5% of world GDP (United Nations, 2000).

⁸ We refer to China, the Asian dragons and tigers (Korea, Taiwan, Hong Kong, Singapore, Malaysia, Thailand and Indonesia), Mexico and Brazil, which together represent more than 90% of manufacturing exports from the Third World. These countries participated in 6% of world exports in 1973 and 19% in 2000. In the same period, the remaining Southern economies have fallen from 14% of world exports to 11% and the Eastern countries have halved their previous share of 9% (WTO, 2001).

changes as some markets disappear after each of the frequent international financial crisis.⁹ These crises are caused by the sudden fluctuations of capital movements that increasingly escape from the control of governments and multilateral institutions and provoke great economic instability. Paradoxically, these recurrent crises are of increasing concern to the same state authorities and organisations such as the IMF that have been recommending and putting into practice this international financial liberalisation for more than two decades.

In the third place, movements of labour are much less important than at other historical periods and are faced with increasing difficulties when the movement is from South or East to North. As a result, the defenders of globalisation tend to forget this unpleasant lack of coherence. The globalisation is thus seen as an exclusive and deceptive one: not everyone can participate and not everyone can win. A global market is being built for some concerns but not for others: there is considerable globalisation in the commercial field and even more in the financial field, but there is no globalisation for the people who are looking to improve their situation through employment. Some participate more and more in this global market under construction while others remain on the sidelines and are marginalized.

Unequal income distribution has increased in each country, both in the North and in the South and, above all, in the East. The gap between developed and developing economies has widened. With the important exception of East Asia and the Pacific region, the income per capita of the developing countries is further from that of the Northern countries than it was forty years ago. In the extreme case of sub-Saharan Africa, the income per capita is lower in absolute terms than thirty years ago. Thus, the distance between the rich and the poor has increased at a global level. The distance between the richest 10% of world population and the poorest 10% has increased from 1 to 19 in 1970 to 1 to 27 in 1997 (UNDP, 2001).

In accordance with this fact, poverty has not diminished. Thus, even the arbitrary indicator of poverty used by the World Bank shows the persistent economic misery of excluded populations at the beginning of the twenty-first century. According to statistics from 1998, almost half the world population – 2800 million people– lives on less than two dollars a day. Of this population, 1200 million people, a fifth of humanity, live on less than a dollar a day. The latter figure is similar to that of 1987, which means that the percentage of the total population in absolute misery has improved somewhat (from 28% of the world population to 24%). But this is due almost entirely to the sharp decline in poverty experienced in China. Excluding China, the percentage of the population with less than a dollar a day would have been consolidated and the absolute figure would have risen by 100 million in this period. This increase is found principally in sub-Saharan Africa, but also in Southern Asia, in Latin

⁹ In addition to the episodes which have affected Northern economies (such as the New York stock exchange crash in 1987 or the recent fall in the value of «new economy» shares, the collapse of the property market and the Japanese stock exchange in the early 1990s or the crisis in the European Monetary System in 1992) and the famous debt crisis in the Third World which began in 1982, several crises have occurred in the emerging markets since the mid-1990s. Following the Mexican «tequilazo» (1994), we have witnessed financial crises in Asia (1997), in Russia (1998) and in Brazil (1999). After a short respite, the year 2001 has brought us financial crises in Turkey (February) and in Argentina (December).

America and in the East (Eastern Europe and the ex Soviet Union), where the increase of poverty has been spectacular and has reached 24 million people (World Bank, 2000).

Approximately two out of every three people who have less than a dollar a day suffer from hunger at the beginning of the twenty first century: 826 million people, forty million less than ten years ago. However, the progress made in the reduction of chronic malnutrition is much slower than was foreseen in the World Food Summit in 1996 and included in the Millennium Declaration. To continue at the current pace, sixty years will be needed to halve the number of people who suffer hunger, or in other words in 2015 there will be close to 700 million undernourished people. As it can be expected, the geography of malnutrition and that of absolute poverty are very similar. Southern Asia (in quantity) and sub-Saharan Africa (in intensity) are the unhappy winners: in both regions the absolute numbers of undernourished people has increased and the percentages have barely declined in the past decade. However, neither the rest of Asia, despite the progress made by China, nor Latin America are free from this curse, which has also grown rapidly in the Eastern bloc countries, particularly in the former-Soviet republics (FAO, 2001).

As we have seen, the official pro-globalisation discourse promises universal benefits derived from the complete liberalisation of the economy; promises which it does not fulfil. It therefore refuses to accept that the kind of globalisation we are witnessing is neither inexorable nor the only globalisation possible. Speaking of human actions, there is always an alternative. Against the dominant ideology and neoliberal policies, «Another world is possible» as the World Social Forum has proclaimed.¹⁰ Indeed the actually existing globalisation is the result of the implementation of a concrete, neoliberal project. This project became dominant in the Northern countries at the beginning of the 1980s and quickly extended to the Southern countries and, from the 1990s onwards, to the East, with the helping hand of the World Bank and FMI's structural adjustment programmes. The clearest expression of this project is the World Trade Organisation (WTO). Above all, the official discourse hides the fact that the rules with which globalisation is built do not even open opportunities for everyone. It is not that everyone is denied the *same* opportunities, which in itself would be evidence of an injustice given the enormous inequalities from which different countries start, but rather that in many cases the opportunities are simply not available for all. This is the case with the WTO rules concerning agriculture, textiles, services or intellectual property rights.

THE WTO, PARADIGM OF NEOLIBERAL GLOBALISATION

The current world economic rules were written at the peak of neoliberal influence, during the eight years of negotiation of the Uruguay Round, which ended in 1994 with the creation of the WTO. The rules of the WTO, in force since 1995, present the clearest expression of the playing field that those who promote neoliberal globalisation seek to construct. In fact, the WTO is a basic element in the deepening of neoliberal practice. This practice is different from

¹⁰ For information on the World Social Forum, whose first two meetings have been held in Porto Alegre in 2001 and 2002, see the web site: <http://www.forumsocialmundial.org.br>

the discourse in that it only liberalises those markets which are convenient, at the required rhythm for those who really dictate the rules of the world economy: the major multinational companies based in the Northern countries.

The agricultural and textile sectors have been protected in this way for decades, in the framework of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), and with the arrival of the WTO trade in these sectors is being liberalised little by little. In the same way, the service sector has been placed under the WTO's supervision, through the General Agreement of Trade in Services (GATS) and those areas (financial services, telecommunications, etc.) where the United States and the European Union believe their companies will gain advantages are beginning to be liberalised. At the same time migrations of labour are explicitly excluded from the WTO's field of competence, while the Northern countries have imposed a uniform protection of intellectual property rights, much to the advantage of the multinational companies, which obtain ever larger incomes from the trade in this matter.

The Agreement on Trade Related Intellectual Property Rights (TRIPS) is one of the central pieces of this construction. Another is the capacity of the WTO, through its Dispute Settlement Body, to impose economic sanctions on countries that do not comply with WTO rules. No other world-wide organisation has such a capacity. It should be pointed out that these sanctions could consist of intersecting reprisals, by which the failure to comply with TRIPS rules can be punished by a restriction in imports of goods, which would fall under GATT regulations. This explains the presence of intellectual property rights, which were already controlled by the World Intellectual Property Organisation (WIPO), in the WTO. It also explains the repeated attempts of Northern countries to widen the field of competence of the WTO to almost any «trade related» matter: investment, labour rights, environmental protection, etc.

TRIPS establishes minimum rules on the protection of patents, registered trademarks and author's rights which must be complied with by all member countries of the WTO. There are fixed timetables for developing countries to adapt their national legislation, generally five years, which have already expired, plus a further five years when they are obliged to introduce a law for a previously unprotected sector. Without wishing to minimise the importance of the other two questions, we will centre our attention on the effect that this universalisation of patents causes on Southern economies. TRIPS implies levelling up of the protection on innovations by means of patents, so that the absence or «weakness» of protection should be strengthened to the level of the most powerful economies. This implies, among other things, a minimum life of twenty years for patents, both for products and for processes, and their extension to all sectors of the economy. Thus –and this implies a novelty even for developed countries– the extension of patents to certain life forms. Effectively, although article 27.3 of TRIPS allows countries to ban patents on plants and animals, it obliges them to accept patents on microorganisms, plant varieties and microbiological processes.

This is a very controversial matter from many different points of view. The «patents on life» are the subject of a debate that starts with the denomination itself, rejected by industry for reasons of public relations. However, apart from the discussion over the name, it appears obvious that a patent can only be

applied to something that has been invented. And biological material is discovered not invented. According to the basic principle of patents legislation developed since the industrial revolution, only inventions can be patented, not mere discoveries. Thus, the TRIPS rules appear to stretch the concept of invention further than should be admissible, allowing biotechnology to claim the creation of life itself. The dubious legal solution has been to declare that a naturally occurring substance is patentable if it is isolated and purified by human intervention (Drahos, 1999).

But the ethical questioning of TRIPS does not stop there. Indigenous communities, Southern governments and NGOs accuse TRIPS of providing cover for bio-piracy by Northern multinational companies, which patent biological material and Southern peasantry's ancestral knowledge (Shiva, 1998). This clearly enters into contradiction with the United Nations Convention on Biodiversity, which establishes the right of indigenous communities to share the benefits of the use of genetic resources (Khor, 2000). Thus, although these patents on biotechnological «inventions» have legal cover, numerous civil organisations and Southern governments consider them illicit and support their removal.

Moreover, the protection of intellectual property does not seem very coherent with the basic principles of the WTO, by which the liberalisation of trade will be of benefit for everyone. Historically, intellectual property rights, which were developed with the arrival of capitalism, are linked to the ideas of monopoly and privilege. Now they are justified with the argument that there would be no investment in research if it were not profitable. Thus, conventionally, the protection of intellectual property rights on a temporary basis implies a balance between incentives for creativity and the defence of the public interest (Sánchez Padrón, 2002). This temporary privatisation of knowledge implies the private appropriation of something that, by its very nature, is the result of an accumulative public process acquired by humanity during thousands of years, and thus appears highly debatable. It would seem more appropriate to use something which belongs to all humanity for everyone's benefit rather than only for a minority. Moreover, it obstructs the unselfish sharing of information, which has been so important in the progress of scientific research. Neither is it true that creativity only exists when it produces profits and is protected by intellectual property rights. In fact, most major inventions have been developed in a very different context.

The privatisation of knowledge and its concentration in the hands of a few multinational companies marks the orientation of scientific and technological research towards the profitable, at the expense of the necessary. Thus between 1979 and 1997, the number of requests for patents in the WIPO rose from 3000 to 54.000. It is calculated that 97% of world patents belong to Northern based companies. In the last twenty years, the constant privatisation of research, financial and trade liberalisation and the strengthening of intellectual property rights have come together to increasingly marginalise an important part of the world's population (UNDP, 1999). The peculiar globalisation we are experiencing is based on the extension of the global market to all the possible corners and sectors of the world. Thus, the process of commercialisation and

private appropriation is reaching the sectors of public services and scientific and technological knowledge.

All of the above is far easier to understand if we remember that the implication of the multinational companies in the decisions taken by the WTO/GATT since the Uruguay Round has reached scandalous heights. Different interest groups have pressured governments, particularly the US government, to influence their positions and the composition of delegations as well as to intervene directly in the orientation of GATT. It is of little surprise to discover that the content of the agreements are much more favourable to the interests of the multinationals than to those of thousands of millions of people supposedly defended by their governments. The most recent WTO ministerial conferences (Seattle 1999 and Doha 2001) have not been financed by multinational companies in vain. Although high level civil servants are the only formally legitimate representatives allowed to take part in the negotiations, the permeability between these civil servants and the multinationals is highly suspicious, and can even come to resemble revolving doors. The principal negotiator for the United States, the then-Secretary of State for Trade, Mickey Kantor, has since moved to Monsanto (Ferrara, 1998). And Monsanto is one of the multinationals which managed to introduce TRIPS in the WTO with the decisive support of the US representative body, which included 96 people from the business field in a delegation of 111 (CEO, 1999).

The TRIPS case is evidence of the real empire of the multinationals in the establishment of world economic rules according to their wishes. TRIPS is a direct result of pressure from the same companies that benefit from it. First, a dozen large US multinationals, half of them related to the pharmaceutical or biotechnological industries, created the Intellectual Property Commission (IPC) with the explicit aim of including this matter in the GATT agenda. The European employers grouping UNICE and the Japanese grouping Keidanren joined IPC to put pressure on their own governments. In 1988 this coalition of business organisations from the Triad did what had never been done before; it proposed a draft version of what would later become TRIPS to the then-Director of GATT (CEO, 1999). This document contains all the essential elements of the later agreement, including the widening of what could be patented to the field of life forms (Shiva, 1998).

Until this standardisation imposed by TRIPS, different countries had developed patent laws based on technology they needed for their economic development, with the consequent difference between laws in different countries. In general, economies with less technological development established a «weak» system of patents, favouring the absorption of technology by imitation, as the industrialised countries had done before them. This was the case of Japan in the post war expansion and also, later on, of other South East Asian countries which also grew to be competitors for US and European industry. The technologically powerful economies tended to have a system of «strong» patents designed to hinder the springing up of competitors. With TRIPS there has been a qualitative change: the potential future competitors are being restricted by a tight control which stops, or at least slows down, their possible technological development (Correa, 2000).

Once TRIPS was in place, the need to be competitive with the fast-lane US biotechnology industry was used as the decisive argument to introduce the European Union Directive on Legal Protection of Biotechnology inventions. This directive, very similar to that which was rejected for ethical reasons after a long debate in 1995, widens the field of patents to plants, animals and human biological material. This radical change of position in only three years can be explained in part by the economic argument of the need to adapt to globalisation, mentioned above, but it is also due to the efforts of EuropaBio, a pressure group created in 1996 by the main European biotechnological companies and which works in Brussels to influence the EU. Evidence of this group's methods is the 30 million dollars which one of the sector's biggest multinationals, SmithKline Beecham, spent to promote the passing of this initiative (CEO, 2001). Due to the controversy around this issue, several countries have declined to apply the directive for the moment.

This controversy has also reached the United Nations. In August 2000 a resolution of the UN Sub-Commission for the Protection and Promotion of Human Rights admitted that there is a conflict between the private interests protected by TRIPS and public or social interests incorporated in international law on human rights. Basing its opinion on the UN Conventions on Economic, Social and Cultural Rights and on Biodiversity, the Sub-Commission questions the negative consequences of the application of TRIPS on people's rights to health and food. The Sub-Commission therefore commits itself to supervising the matter and recalls the fact that intellectual property rights are subject to public interest limitations.¹¹ In April 2001 the UN High Commission for Human Rights took over the case, this time with regard to access to medicines in the context of epidemics such as HIV/AIDS. The resolution adopted recognises that access to medication is a basic element in the advances towards people's full rights to enjoy the best possible physical and mental health. It also requires the member states to make sure that the application of international agreements is compatible with public health (Raghawan, 2001). In August 2001 the aforementioned Human Rights Sub-Commission made a new call for governments to protect the social function of intellectual property. Moreover the resolution calls on the High Commissioner for Human Rights to organise a Seminar to study the relationship between human rights and TRIPS¹².

In the context of this debate, with ethical principles and economic profits at stake, we will analyse the relationship between two knowledge intensive chemical industries –biotechnology and the pharmaceutical sector– and the satisfaction of basic human needs such as food and health. Technological progress, in general, and that experienced in these fields, in particular, has always motivated the hope of a world free of privations. Nevertheless, global reality at the beginning of the twenty-first century, in the midst of full-scale globalisation, does not allow us to be as optimistic. The means exist, but they are not within everyone's reach.

¹¹ We refer to the Resolution of August 17, 2000 on "Intellectual Property Rights and Human Rights" (E/CN.4/Sub.2/2000/L.20). This resolution is based on a preliminary report on "Globalization and its Impact on Full Enjoyment of Human Rights" compiled by two jurists, members of the sub-commission, J. Oloka-Onyango and D. Udagama (E/CN.4/Sub.2/2001/10).

¹² Resolution of 16 August 2001 (E/CN.4/Sub.2/RES/2001/21).

THE BIOTECHNOLOGY INDUSTRY AND THE ERADICATION OF HUNGER

Biotechnology is not an industrial sector in the strict sense of the word. We are talking about technology in the field of life sciences with applications in the pharmaceutical industry and in agribusiness amongst other sectors. There are large-scale biotechnological companies such as Monsanto, but also small, specialised firms, which tend to be the most innovative, although the formation of clusters and relationships between companies is increasingly important. Since biotechnology is technology or knowledge intensive, the main producers are in industrialised countries (UNCTAD, 2001), although using raw materials that mainly come from Southern eco-systems. The United States maintains the leading position in the biotechnology research field, given that it offers the most effective setting, after benefiting from considerable public funding. At the same time, the European Union has expressed its concern over its difficulties in this field (COM, 2001).

In a greatly expanding sector the leading bio-pharmaceutical firm is Amgen. This company carried out the biggest fusion in the sector, in December 2001, when it bought its rival Immunex for the sum of \$16 billion (Fortune, Europe Edition, March 11, 2002, No. 3). Although pharmaceutical firms have traditionally taken over biotechnological ones, today bio-pharmaceutical companies are buying each other (The Economist, December 22 2001). Biotechnology is also applied to agriculture or to agribusiness, term applied in the 1950s to show the increasing interrelationship between agriculture and industry. In fact, agriculture has links with industry at both ends of its activity. Inputs imply relationships with the agricultural machinery industry, with the chemical sector (fertilisers, pesticides, and seeds) and others. Outputs imply links with agro-food industry. In this field we can find multinationals such as Unilever or Nestle. Here we will limit our analysis to the field of chemical industry and, more specifically, to biotechnology. Since the mid-1990s, after years of research, biotechnology has revolutionised seed and pesticide markets with the introduction of genetically modified plants.

The most active companies in agricultural biotechnology are Syngenta, Monsanto, AgriBiotech, AgrEvo/Aventis, Limagrain, Empresa La Moderna (ELM), Rhone-Poulenc Agro, DuPont, DeKalb Genetics, etc. As an exception it is worth pointing out that ELM is Mexican. Although some of these companies work in both the pharmaceutical sector and in agricultural biotechnology, the latest tendency is the selling off or separation of the agricultural branch. Four leading pharmaceutical companies (American Home Products, Novartis, AstraZeneca and Aventis) have decided to shed their agricultural divisions. In 2000 Novartis agribusiness and Zeneca agrochemicals merged to form Syngenta. At the same time, Pharmacia has created a separate unit (Monsanto) as part of its recent fusion.

In recent years we have observed a process of mergers and acquisitions and of vertical integration in the sector. The major biotechnology companies are buying up the few seed companies that remain in individual owners' hands in order to control the genetic material which agricultural production depends on. For example, in 1997 Monsanto bought up the Brazilian seed firm Sementes

Agroceres, thus acquiring 30% of the Brazilian market for grain seed. In 1998 the same company bought DeKalb Genetics and the seed division of Cargill's. In this way, Monsanto controls more than half of Argentina's corn seed. As a result of this business concentration, ten biotechnology companies (among which we can find DuPont, Monsanto and Novartis) receive 32% of all income from the trade in seed (Rifkin, 2000).

Inventions based on seeds are currently protected by patents, now that property rights have been extended to life forms with TRIPS, although this tendency was already evident in the US several years before. In 1987 the US Patents and Trademark Office permitted the patenting of living creatures (genes, chromosomes, cells and tissues) and their consideration as intellectual property (Rifkin, 2000). For plants, specific legislation existed even earlier. The 1930 US Plant Patent Act established intellectual property rights over asexually reproduced plants. In 1968 an international treaty, the Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV), signed above all by the industrialised countries, established rights over new varieties of plants. In spite of this, most countries allowed exceptions to these rights for their farmers, provided that they were not involved in trading these seeds. Nevertheless, the UPOV has become more restrictive since 1991 and some countries have eliminated the exemptions for their farmers (Kothari, 1999).

Modern biotechnology designs genetically modified organisms (GMOs) in laboratories, far from the traditional wisdom which has given rise to an immense variety of crops and breeds of livestock for human consumption. Protected by patents, the multinationals are now able to take advantage of this common legacy of all humanity for their own benefit. They patent genetically modified seeds whose main virtue is that they are sterile or simply prohibit the traditional practice of reusing seeds at the new harvest. This could put at risk access to food for many millions of poor peasants, while at the same time mounting a frontal assault on the maintenance of biodiversity. For the problem is not biotechnology in itself but rather the biotechnology of the multinationals, which moreover has the tendency to transform itself into all biotechnology. Thus, the genetic manipulation which is carried out is guided by economic profitability rather than by human needs, while at the same time ignoring the principle of precaution (Riechmann, 1999).

Despite the justifications of the biotechnology multinationals for their vast profits based on the monopoly granted by patents, justifications centred on the argument that genetic engineering will end world hunger, world hunger continues to exist. This is because hunger is not a problem of food availability, at least in the short run¹³. It is estimated that there is enough food to feed approximately 12% more than the current population (WRI, 1998). Hunger is basically a problem of poverty and the solution involves wealth (re)distribution, which gives access to foodstuffs. Chronic malnutrition is intimately related to

¹³ Even a neo-Malthusian like Lester R. Brown (2001), who loses no opportunity to identify the demographic growth of the poor as the main cause of their problems, acknowledges that it is possible to increase the productivity of farm land enough to feed the entire world population, both now and in the coming decades. This can be achieved with the need to generalise the use of GMOs, except in the case of more drought-resistant varieties, given the question marks that remain over their effects on the environment and on health.

poverty and even in periods of famine which cause many deaths, the main cause does not tend to be a lack of foodstuffs (Sen, 1981). Comparing the evolution of China and India since the 1940s, some interesting differences can be observed. China made major advances in reducing poverty and hunger through the creation of rural employment and the provision of health and nutrition services, in both rural and urban areas. However this did not prevent the great famine of 1958-61, which caught the authorities unprepared. In India, there has been more progress in the prevention of famine, due to the popular pressure that obliged the government to take effective measures for bad times, than in the reduction of chronic malnutrition, which needs profound social changes to combat poverty (Drèze and Sen, 1989).

For this reason, the strategies to obtain food security, which were based on national food availability in their origins in the 1960s, have evolved towards a focus on the family unit. In this way, household food security insists on guaranteeing access to food for the poorest and most vulnerable sectors of the population. From this position the idea of the human right to food has developed, with legal, ethical and political dimensions which impose on states and the international community the obligation to respect, protect and promote household food security (Pérez de Armiño, 2000). The fact is that there is hunger in several countries which are major food exporters: in the mid-1990s, more than three-quarters of malnourished under fives in the world lived in countries with a net surplus of foodstuffs (Gardner y Halweil, 2000). In Brazil, which is the world's fourth largest agricultural producer¹⁴ and a major food exporter, 10% of the population goes hungry (FAO, 2000, 2001).

The so-called Green Revolution of the 1950s and 1960s also proclaimed the end of world-wide malnutrition. Research institutes and seed companies developed new types of seeds that provided greater yield per hectare, although they needed chemical fertilisers, pesticides and irrigation that substituted traditional practice. While it is true that production rose, the strategy has not been enough to reduce hunger since it has not altered socio-economic structures in favour of the poor. In fact, it has facilitated the concentration of land and profits from agriculture in fewer hands. The result has been more food and more hungry people, even though this appears paradoxical. In the Third World as a whole, the availability of food per person increased by 11% between 1970 and 1990 and the number of undernourished people fell by 16%, which is undoubtedly a success, as the defender of the Green Revolution points out. However, excluding China, the number of undernourished people rose, despite the increase in the availability of food per capita, both in Latin America and in South Asia, the main bastions of the green revolution (Lappé et al., 1998).

Once again, the difference between these cases and the strategy followed by China, which involved profound economic and social changes, transformed a necessary factor, that of an increase in food production, into a sufficient one. In an unchanging social context, the application of Green Revolution techniques harmed the poorest people in rural areas, who lacked access to credit and irrigation and were without political influence. They were thus unable to take part in an industrialised agriculture that needs ever more fertilisers and

¹⁴ Brazil represents 4.2% of world agricultural production, while its population makes up 2.7% of the world total.

pesticides to maintain the same results. This is why, when biotechnology multinationals announce a second Green Revolution, not only should we take into account the ecological implications but also raise the question of whether this would solve the distressing problem of hunger (Lappé et al., 1998).

This is not to say that certain application of biotechnology which can help to increase agricultural yields on marginal land or make crops more resistant to drought are not very welcome (UNDP, 2001). However, a biotechnological investigation with precise objectives which favour poor people in the rural areas of the South does not stand much chance of being funded by private companies, which by definition are profit making entities. Public funding is therefore necessary (FAO, 2000b). But Official Development Aid has been falling for the last ten years and it is not possible to remain very optimistic in this sense.

PHARMACEUTICAL COMPANIES AND AVAILABILITY OF MEDICINES

The case of the pharmaceutical industry clearly shows the difference between justifying patents for the common good and acting for one's own benefit with a total disregard for public interest. On the one hand, it is not even true that patents are the unavoidable price to pay for the research needed to develop new drugs. This information is kept secret and the little that is published is highly contradictory: there are variations in the figures of between two million dollars and 500 million (Hoen, 2000). Moreover, in many cases most of the research has been paid for with public money: «The applied research that is carried out in the pharmaceutical industry interacts ever more strongly with the progress of academic research carried out in hospitals, medical centres and universities. There has always been a very strong complementarity between the product-oriented research done in industrial laboratories and the more problem-oriented research carried on in academic settings» (Duestsch, 1998: 102).

On the other hand, these companies' research is not directed towards poor people's illnesses, given that their limited spending power implies little potential business. Thus, only 0,2% of world health-related technological research and development is dedicated to pneumonia, diarrhoea and tuberculosis, three poverty-related diseases which make up 18% of world illnesses (UNDP, 1999). In the same way, of 1223 new chemicals entities developed between 1975 and 1997, only 13 are for treating tropical illnesses and only four were the result of research by the pharmaceutical industry. Another example concerns the only effective medication against sleeping sickness in its advanced state which is no longer produced by the multinational that holds the patent because the thirty thousand people who catch the disease each year do not represent a commercial interest (Hoen, 2000).

This should not surprise us if we observe some basic facts about the pharmaceutical sector. Its demand is concentrated in industrialised countries, with Africa representing only 1.3% of its market and South East Asia, including China, representing 5% (Hoen, 2000). Its production is dominated by Northern companies (UNCTAD, 2001). Within the Triad, the main producer in 1997 was the European Union with 45.3% of total production, followed by the United States with 35.9% and Japan with 18.8% (COM, 2000). Of the ten largest

companies in the world, six were from the United States and the rest were European.

**The ten largest pharmaceutical companies by sales
in 1989 (\$million) and 2000 (\$ billion)**

1989		2000	
1. Johnson & Johnson (US)	9844	GlaxoSmithKline (UK)	23.5
2. Bristol-Myers Squibb (US)	9422	Pfizer (US)	22.6
3. SmithKline Beecham (UK)	8029	Merck (US)	18.6
4. Sandoz (Switzerland)	7766	AstraZeneca (UK)	15.7
5. American Home Products (US)	6747	Aventis (France)	15.2
6. Merck (US)	6698	Bristol-Myers Squibb (US)	14.4
7. Pfizer (US)	5904	Johnson & Johnson (US)	12.0
8. Takeda Chemical (Japan)	5454	Novartis (Switzerland)	10.9
9. Abbot Laboratories (US)	5454	Pharmacia (US)	10.8
10. Glaxo Holdings (UK)	4408	American Home Products (US)	10.8

Sources: Fortune for 1989 and Pharma for 2000. The figures for 2000 only include turnover for the pharmaceutical sector.

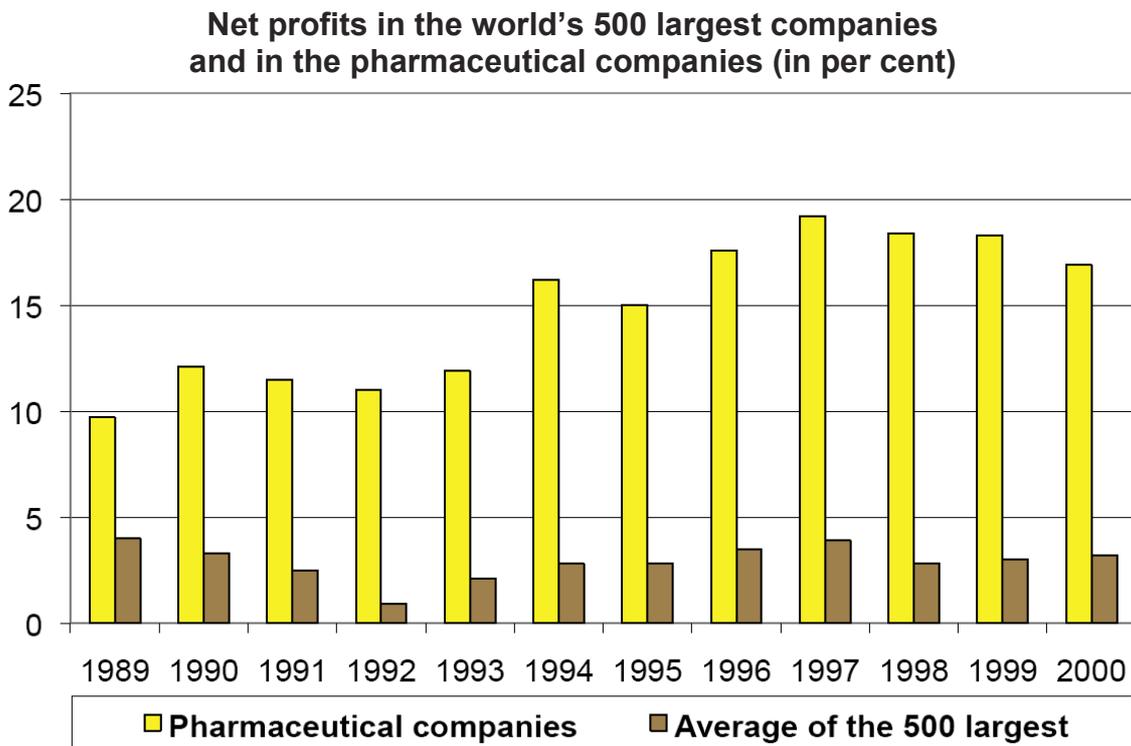
The US and European companies (but not the Japanese ones) have passed through an intense process of mergers and take-overs to create a wider base for research and a higher share of the market. In 1985, for example, Glaxo bought Wellcome. The year 2000 was very intense. Glaxo Wellcome took over SmithKline Beecham for \$76 billion. Pfizer completed its merger with Warner-Lambert. Pharmacia & Upjohn completed their purchase of Monsanto/Searle. Recently, Bristol-Myers Squibb has taken over DuPont Pharmaceutical. In addition to these operations, the companies increasingly develop strategic alliances and agreements to collaborate with each other. The level of concentration does not appear to be too high and it is estimated that GlaxoSmithKline commands 7.3% of the market after its fusion. What is undeniable is their market power which is clear if we observe the high market share that a few companies command in specific products: analgesics, antibiotics, etc.

The pharmaceutical sector is technology intensive, but not as much as is commonly believed. GlaxoSmithKline, for example, spent 16% of its turnover in 2000 on research and development and Pfizer spent 19%. Staff costs are relatively high; in 1999 they made up 22.8% of total operating costs in the case of the European pharmaceutical companies. According to the European Commission, this is a result of the high number of research staff in these companies and their high salaries (COM, 2000). Nevertheless the technological intensity of the pharmaceutical sector has been overestimated. According to a study carried out by the Health Reform Program at the Boston University School of Public Health, marketing costs are much more important than research costs. In the year 2000 US pharmaceuticals employed 81% more people in marketing than in R+D. We can therefore see that the industry is in fact marketing intensive: the consumer pays more for marketing than for research (Sager and Scolar, 2001). It is precisely because of this fact that the companies are able to

increase their monopoly power. The power of the pharmaceutical companies is such that they try to manipulate clinical trials of their products as part of their marketing policy. This is the accusation of the 12 most important medical journals in the world: The Lancet, The New England Journal of Medicine, BMJ, The Journal of the American Medical Association, amongst others (El País, 11-09-2001).

The key elements for their business are the patents. The major pharmaceuticals depend to a considerable extent on a few patented products, which make up a high percentage of their income. Patents give pharmaceutical companies monopoly power that enables them to set prices in a totally arbitrary way. In fact the prices of medicines vary substantially between neighbouring countries, always reaching a highest possible level in each market. Thus, in 1995, the same presentation of Amoxil from SmithKline Beecham sold at \$36 in the United States and \$14 in Canada; \$16 in Italy and \$60 in Germany; \$29 in the Philippines, \$34 in Malaysia and \$8 in Pakistan (Hoen, 2000). Moreover, once it has been invented the production cost for medicine is relatively small.

As a result, the pharmaceutical companies make enormous profits. Their income rate is much higher than the average of the five hundred biggest companies in the world. As we saw in the figure, year after year the pharmaceutical sector is in first place in profits compared to turnover in the Fortune 500 list.



Source: Fortune

These same companies support the application of TRIPS patents to restrict the rights of Third World countries to produce, commercialise and import low cost generic essential medicines. This increases prices and reduces yet further the limited access of the poor to vital cures. For example, the Indian

generic producer, Cipla, is able to offer its AIDS combination medicines for US\$150-300 per year per patient, compared with the US\$10,000-15,000 being sold by the multinational companies; which means the difference between life and death for many poor people in Southern countries. Moreover, in countries where alternative or generic medicines are available, the price of a branded product usually falls as a result of the competition it faces from low-priced alternatives. When the Brazilian government began producing AIDS drugs generically, for example, the prices of equivalent branded products dropped by 79 per cent. The same brand is sold at a higher price in countries where there is no competition from generic producers (Oh and Leaver, 2001).

Until now many Southern countries and some Northern ones, putting public health before private profit, have not maintained a protectionist patents legislation with regard to medicines. For example, they have protected drug production processes but not the final products. In fact, before TRIPS became effective, there were more than fifty countries that did not allow patent rights over pharmaceutical products (Oh, 2000). In this context, very efficient generic drug manufacturing companies have grown up in Southern countries such as India¹⁵, Thailand, Egypt, South Africa, Brazil or Argentina, capable of producing medicines at a much lower price than the originals. This has allowed the reduction of their dependence on imports and has even enabled them to export medicines to other poor countries such as those of sub-Saharan Africa. However it is worth remembering that patents on pharmaceutical products in some Northern countries such as Italy, Japan or Switzerland only appeared in the last quarter of the century (Gerster, 2000).

Moreover, the scant safety measures foreseen in TRIPS are proving very difficult to put into practice. These measures include parallel imports, which implies the purchase of the drug in another country where it is cheaper, and obligatory licences, which involve the concession, in exceptional circumstances, of a production license to a third party without having to obtain the consent of the patent owners. However, thanks to the collaboration of the US government with PhRMA (Pharmaceutical Research and Manufacturers of America), one of the strongest pressure groups in the world, South Africa and Brazil have been accused of not respecting pharmaceutical multinationals' patents and have faced the threat of trade sanctions. Other countries such as Argentina, the Dominican Republic, Egypt, Thailand or India have also been pressured not to use their right to grant obligatory licences and parallel imports, under the threat of being accused before the WTO (Oh, 2000).

The South African case, however, had serious repercussions in public opinion thanks to the campaigns of Oxfam International y Médecins sans Frontières (MSF)¹⁶ and has become an important step forward. In this country

¹⁵ The key to Indian pharmaceutical industry success lies in its 1970 Patents Law, which only allows the patenting of processes for a maximum of seven years, while, at the same time, permitting obligatory licenses. Thus, companies such as Cipla have allowed India to enjoy a high degree of self sufficiency in medicines, available at much lower prices than those of the major Northern multinationals. In South Africa, Cipla created a mixed company with a local firm to supply antiretrovirals there. This provoked the anger of the US pharmaceutical industry, which pressure its government to take the case to the WTO.

¹⁶ The basic principle of these campaigns is that access to essential and vitally needed medicines is a fundamental human right. Poor people have the right to a good health, and

four million people, ten per cent of the population, are affected by HIV/AIDS. Notwithstanding this fact, the effort of the government to supply generic medicines due to the existence of a national health emergency, contemplated in TRIPS, were faced with legal action by the US government before the WTO's Dispute Settlement Body. Although domestic and international pressure obliged the Clinton administration to back down, a coalition of 39 companies took over the accusation and challenged the law in South African courts on the grounds that it was a violation of TRIPS (Oh, 2000). Months later the pharmaceutical companies withdrew their case due to the bad publicity which their actions received in their real markets in the Northern countries. The affair was transferred to the IV WTO Ministerial Conference in Doha, in November 2001, where TRIPS was to be revised.

The Declaration on TRIPS and Public Health agreed in Doha is an important step forward in the campaign for affordable medicines. It affirmed the primacy of public health over intellectual property rights, and the rights of governments to make full use of the public health safeguards in TRIPS. The Declaration also gives least-developed countries more time before they are required to implement pharmaceutical patenting. However, there is some important unfinished business in the Doha Declaration. Ministers recognised a fundamental imbalance within the TRIPS Agreement and committed themselves to finding an effective solution before the end of 2002. This concerns the way the TRIPS Agreement, by restricting countries like India from exporting inexpensive generic versions of new medicines, will prevent most developing countries from finding affordable sources of new improved medicines to treat diseases such as HIV/AIDS, malaria, and tuberculosis.

Many developing countries cannot afford expensive patented medicines yet neither can they produce cheaper generic versions. Currently they can import these generic copies from a handful of other developing countries which do have the capacity to produce them, but which have not yet fully complied with TRIPS. The key problem is that these cheaper supplies of medicines will begin to dry up once India and other developing-country generic producers comply with TRIPS, which they have to do by January 1st 2005, at the latest. This is because TRIPS prohibits producer countries from exporting cheap copies of patented medicines, whatever the health needs in other countries, and even when there is no patent in force in the importing country. This represents a fundamental imbalance in TRIPS¹⁷. Some developing countries and NGOs argue that the simple solution to this problem is to lift TRIPS restrictions on exports of public health related products.

therefore to medicines for the treatment of poverty-related diseases. Protecting people's health and saving their lives must take precedence over the strict protection of intellectual property and the very high profits which drug companies derive from this. For more information see the following web sites: Oxfam: <http://www.oxfam.org.uk/cutthecost/index.html> and MSF: <http://www.accessmed-msf.org/index.asp>

¹⁷ TRIPS allows countries to override a patent, for example if prices are too high, or supplies limited, if certain procedures are followed. Countries with their own production capacity, mainly the rich and industrialised, can take advantage of this to produce their own cheap generic versions of medicines. However, the majority of poor countries are not able to because they lack manufacturing capacity. Nor will they be able to override a patent to import medicines, because TRIPS stops generic-producing countries from exporting to them.

But the governments of the United States and other industrialised countries, pressured by their pharmaceutical industries, oppose this. It therefore appears difficult to believe that this path will be able to establish the primacy of the right of access to basic medicines over rights connected with intellectual property. Nevertheless, effective follow up to the Doha Declaration is a crucial next step in making patent rules compatible with public health and development needs. Half-baked solutions will indicate that rich-country governments are not serious about allowing developing countries the right to buy the cheapest medicines, and will merely strengthen the calls for a fundamental redesign of TRIPS (Mayne et al., 2002).

RECONSIDERING TRIPS: A STEP FORWARD TO CHANGE THE DIRECTION OF GLOBALISATION

For all the above, many Third World countries call for TRIPS to be modified and even for it to be removed from the WTO framework, seeing it as an obstacle for their development and a danger for the environment, even a attack on the right to life. They remind the developed countries that they were able to incorporate existing technologies without having to face protectionism such as that imposed by TRIPS. The World Bank (2001), which predicts future opportunities for developing countries under TRIPS, recognises, however, that these rules clearly favour industrialised economies and imply a considerable cost for Southern ones. This is due to the increase in payments for the use of technology and the price rise of products such as computer programmes or medicines. The biopharmaceutical companies are working hard to obtain new drugs in a field with great potential, especially after the publishing of the human genome map. But these new medicines will be even more expensive than the existing ones and therefore further from the reach of a third of humanity – including half of the population of the poorest parts of Asia and Africa– who do not have access to essential medicines (Hoen, 2000).

They also recall that intellectual property rights, as defined and protected by TRIPS, legalise biopiracy and contribute to the destruction of traditional forms of agricultural production and reduce access to food. They therefore propose the renegotiation of the agreement and, in the meantime, the extension of the period of grace until its full application. For the revision of TRIPS, the African Group has proposed making it clear that «it is not permissible to patent plants and animals or any other type of living organism». Instead, it should allow the protection of the innovations of indigenous communities and the peasantry in the Third World (Khor, 2000). For if we really want to fight hunger, food sovereignty is fundamental. According to *Vía Campesina* (2000), it is the right of every nation to maintain and develop its own capacity to produce the basic foodstuff for its people, respecting productive and cultural diversity. Food sovereignty implies the right to produce food autonomously in a country's own territory and is a precondition for genuine food security, while patenting life forms leaves the control of genetic resources in private hands and is totally unacceptable. Thus, *Vía Campesina* is committed to changing the unsustainable and unfair models of production and trade.

Patents are a type of property and as such are not ethically neutral. A political regulation of biotechnology developments is necessary, moving from a logic based on the protection of inventions as private property to one based on the social uses and consequences of these inventions. To achieve this a debate is needed in which the whole of the society participates to decide which limits should be placed on the privatisation and commercialisation of biotechnology. These decisions are too important to be left in the hands of the patents system (Sánchez Padrón and Gómez Uranga, 2001).

On the whole, it is becoming clear that the existing economic globalisation based on the tyranny of the market, where the main priority is the profitability of private companies, not only does not improve the situation of many human beings, but in fact make it worse. The acknowledgement that every person has the right of access to the goods and services needed to satisfy his or her basic necessities demands that the public sector performs its role to compensate growing inequalities. Contributing to income redistribution, both at national and at international level, it is the quickest way to eradicate poverty and, in consequence, eliminate hunger. On the road to human development, in the face of neoliberal globalisation, the solution lies in globalise solidarity: it is economically possible and ethically necessary.

Bibliography

Adelman, I.: Fifty Years of Economic Development: What Have we Learned? ABCDE World Bank Conference, Paris, June (2000).

Brown, L.R.: Eradicating Hunger: A Growing Challenge. In: *State of the World 2001*, L. R. Brown, Ch. Flavin, H. French, J. Abramovitz, S. Dunn, G. Gardner, L. Mastny, A. Mattoon, D. Roodman, P. Sampat, M. O. Sheehan, and L. Starke (Eds.). Worldwatch Institute, Washington (2001).

COM.: Panorama of European Business Industry. European Commission, Brussels (2000).

COM.: European competitiveness report. European Commission, Brussels (2001).

Corporate Europe Observatory (CEO): WTO Millennium Bug: TNC Control Over Global Trade Politics. Corporate Europe Observer, 4, July (1999)
<http://www.xs4all.nl/~ceo/wto/wtobug.html>

Corporate Europe Observatory (CEO): Insanex vs. EuropaBio. Corporate Europe Observer, 8, April (2001)
<http://www.xs4all.nl/~ceo/observer8/insanex.html>

Correa, C.: Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries. The TRIPS Agreement and Policy Options. Third World Network, Penang, Malaysia (2000).

Drahos, P.: Biotechnology Patents, Markets and Morality. *European Intellectual Property Review*, 21(9), 441-449 (1999).

Drèze, J. and A. Sen: Political Economy Of Hunger. Clarendon Press, Oxford (1989).

Duetsch, L.L.: Pharmaceuticals. The critical role of innovation. In: *Industry Studies* 2nd Ed. L.L. Duestsch (Ed.). M.E. Sharpe, London, New York (1998).

Ferrara, J.: Revolving Doors: Monsanto and the Regulators. *The Ecologist*, 28: 5, Sept-October (1998).

Food and Agriculture Organization (FAO): The State of Food Insecurity in the World. FAO of the United Nations, Rome (2001).

Food and Agriculture Organization (FAO): The State of Food and Agriculture. FAO of the United Nations, Rome (2000a).

Food and Agriculture Organization (FAO): FAO Statement on Biotechnology: <http://www.fao.org/biotech/stat.asp> (2000b).

Gardner, G. and Halweil, B.: Nourishing the Underfed and Overfed. In: *State of the World 2000*. Worldwatch Institute, Washington (2000).

Gerster, R.: How WTO/TRIPS threatens the Indian pharmaceutical industry. *Third World Resurgence*, 120/121, Aug-September (2000).

Goulet, D.: Changing Development Debates and Globalization. Working Paper 76, July. The Kellogs Institute for International Studies, University of Notre Dame (2000).

Hoehn, E.: Globalisation and equitable access to essential drugs. *Third World Resurgence*, 120/121, Aug-September (2000).

Khor, M.: Why life forms should not be patented. *Third World Resurgence*, 123/124, Nov-December (2000).

Kothari, A.: Biodiversity and Intellectual Property Rights: Can the Two Co-exist? *Linkages Journal*, 4, 2, May (1999)

<http://www.iisd.ca/linkages/journal/kothari.html>

Via Campesina: Food Sovereignty and International Trade (2000)

<http://ns.rds.org.hk/via/theme-food.htm>

Lappé, F.M., Collins, J., Rosset, P. and Esparza, L.: *World hunger: Twelve myths* 2nd Ed. Grove Press and Earthscan, New York (1998).

Mayne, R. and Bailey, M.: TRIPS and Public Health. The next battle. Oxfam Briefing Paper, 15, March (2002).

Meier, G. and Stiglitz, J. (Eds.): *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*. World Bank - Oxford University Press (2001).

Nussbaum, M. C.: Capacidades humanas y justicia social. In: *Necesitar, desear, vivir*, J. Riechmann (Ed.), Los libros de La Catarata, Madrid, pp. 43-104 (1998).

Oh, C.: TRIPS and pharmaceuticals: A case of corporate profits over public health. *Third World Resurgence*, 120/121, Aug-September (2000).

Oh, C. and Leaver, L.: Patens and Medicines: The WTO Must Act Now! (2001)

<http://www.tnw.org.sg/title/joint4.htm>

Pérez de Armiño, K. (dir.): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Icaria, Barcelona (2000).

Raghavan, Ch.: WTO Concerned Over Human Rights Appraisal Report. SUNS, South-North Development Monitor (Geneva, April 23rd 2001):

<http://www.sunsonline.org> (2001)

Riechmann, J.: *Argumentos recombinantes. Sobre cultivos y alimentos transgénicos*. Los Libros de la Catarata, Madrid (1999).

Rifkin, J.: *The age of access*. Jeremy P. Tarcher/Putnam Inc., New York (2000).

Sager, A. and Socolar, D.: Drug industry marketing staff soars while research staffing stagnates. Health Reform Program, Boston University School of Public Health (2001)

<http://dcc2.bumc.bu.edu/hs/sager/pdfs/120601/DrugIndustryMarketingStaffSoarwhileReserchStaffingStagnates5Dec01.pdf>

Sánchez Padrón, M.: El fetichismo de las patentes y el cercamiento de los bienes comunes: el caso de las patentes de secuencias genéticas. *Jornadas de Economía Crítica*, Valladolid (2002).

Sánchez Padrón, M. and Gómez Uranga, M.: Protection of Biotechnological Inventions: A Burden Too Heavy for the Patent System. *Journal of Economic Issues*, XXXV, 2, June (2001).

Sen, A.: *Poverty And Famines: An Essay On Entitlement And Deprivation*. Clarendon Press, Oxford (1981).

Sen, A.: *Inequality Reexamined*. Oxford University Press (1992).

Sen, A.: *Development as Freedom*. Anchor Books, New York (1999).

Sen, A.: A Decade of Human Development. *Journal of Human Development*, 1, 1, February, 17-24 (2000).

Shiva, V.: *Biopiracy. The Plunder of nature and Knowledge*. Green Books, London (1998).

Thomas, A.: Development as Practice in a Liberal Capitalist World. *Journal of International Development*, 12, 773-787 (2000).

United Nations: *World Economic and Social Survey*. UN, New York (2000).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD): *World Investment Report*. UN, New York and Geneva (2001).

United Nations Development Programme: *Human Development Report*. UNDP, Washington (1999, 2001).

World Bank: *World Development Report 2000/2001*. WB, Washington (2000).

World Bank: *Global Economic Prospects 2002*. WB, Washington (2001).

World Resources Institute (WRI), UNEP, UNDP and WB: *World Resources 1998-99*. Oxford University Press, New York (1998).

World Resources Institute (WRI), UNEP, UNDP and WB: *World Resources 2000-01*. Oxford University Press, New York (2000).

World Trade Organization (WTO): *International Trade Statistics*. WTO, Geneva (2001).

Capítulo III

Sector farmacéutico, patentes y acceso a medicamentos en el Sur



Sector farmacéutico, patentes y acceso a medicamentos en el Sur

Xabier BARRUTIA y Patxi ZABALO*

Revista CIDOB d'Afers Internacionals nº 64, diciembre 2003/enero 2004, pp. 175-191

Palabras clave: Fármacos, industria farmacéutica, propiedad intelectual, ADPIC, OMC, PVD, VIH/Sida

RESUMEN

Este artículo aborda la falta de acceso a tratamientos farmacológicos por parte de las personas pobres del Sur económico. Para ello estudia, en primer lugar, la extraordinariamente rentable industria farmacéutica, cuya investigación olvida las enfermedades típicas del Sur, dada su gran concentración empresarial y de mercado en los países del Norte, donde el marketing resulta decisivo. Luego aborda la relación entre los altos precios de los medicamentos y un sistema de patentes muy reforzado por las reglas de la OMC, y que entra en colisión con el derecho a la salud, como ha puesto de manifiesto el caso del tratamiento contra el VIH/Sida en los países del Sur. El trabajo concluye subrayando la necesidad de una intervención activa del sector público, tanto a nivel estatal como internacional, que limite las patentes sobre fármacos e impulse la investigación sobre las enfermedades olvidadas.

* Profesores del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea y miembros de Hegoa, Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional.

La falta de acceso a los tratamientos farmacológicos hoy disponibles por parte de la mayoría de las personas infectadas por el VIH-Sida ha sido denunciada en múltiples ocasiones durante los últimos años. En la reciente XIV Conferencia Mundial sobre el Sida celebrada en Barcelona, la agencia de Naciones Unidas ONUSIDA ha estimado que sólo el 2% de las personas actualmente infectadas reciben la terapia antirretrovírica. Y la inmensa mayoría de los 39 millones de enfermos abocados a la muerte por carecer de los medios económicos necesarios para el tratamiento viven en los países del Sur económico. Pero esta falta de acceso a medicamentos básicos no se limita al SIDA, también ocurre con otras enfermedades que arrastran a la muerte a millones de personas pobres cada año, como las infecciones respiratorias, la malaria y la tuberculosis.

Detrás de ello se encuentra la enorme desigualdad en la distribución de la renta que caracteriza al mundo actual, donde el 10% más rico de la población tiene una renta por habitante 27 veces mayor que la del 10% más pobre (PNUD, 2001), pero hay ciertos factores específicos que deben tomarse en consideración en este caso. Por un lado, se trata de un derecho humano fundamental, el derecho a la salud. Por otro lado, en muchos casos los medios existen, pero a precios prohibitivos, y en otros hay una flagrante falta de investigación y desarrollo de nuevos fármacos, dada la escasa capacidad adquisitiva del mercado potencial. Y en todo esto desempeñan un papel relevante la estructura del sector farmacéutico, estudiada en el primer apartado, y la regulación internacional de las patentes, que se aborda a continuación. Para concluir, se propone la adopción de medidas por parte del sector público, a nivel nacional e internacional, que posibiliten la universalización del acceso a los medicamentos, inherente a la proclamación hace más de medio siglo del derecho humano a la salud.

LA ESTRUCTURA DEL SECTOR FARMACÉUTICO

Oferta crecientemente concentrada en menos empresas

El sector farmacéutico es intensivo en tecnología, por tanto está concentrado en los países industrializados del Norte, que suponen más del 90% de la producción mundial y el 97% de las actividades de investigación y desarrollo (EFPIA, 2000). Produce componentes químicos que son administrados en dosis terapéuticas. Existen tres tipos principales de medicamentos: los patentados, los genéricos (en principio, libres de patente) y los dispensados sin receta médica u OTC (*Over The Counter*). Del mismo modo, también existen diferentes tipos de empresas farmacéuticas: las innovadoras, las que concentran su actividad en la producción de genéricos o medicamentos sin receta, y las nuevas empresas biotecnológicas. Las realmente fabricantes de nuevos compuestos químicos farmacéuticos e investigadoras son unas 100 a nivel mundial. Se llaman a sí mismas empresas innovadoras. Estas multinacionales suponen entre el 40% y 60% del mercado en los países avanzados. Las empresas fabricantes de genéricos y medicamentos sin receta suelen ser compañías nacionales dedicadas a la

manufactura y comercialización de productos farmacéuticos, pero no a la investigación (Gambardella et al., 2001: 2-3). Las nuevas empresas biotecnológicas surgieron en la década de los ochenta. La empresa biofarmacéutica líder es Amgen, que en diciembre de 2001 cerró la mayor fusión del sector, al adquirir su rival Immunex por la cifra de 16.000 millones de dólares (*Fortune*, Europe Edition, 11th March, 2002, No. 3). Sin embargo, hoy por hoy, la industria está liderada por las empresas innovadoras, las cuales en su inmensa mayoría pertenecen a los países industrializados.

Hasta hace poco, la industria farmacéutica no ha sido tan evidentemente oligopolística como otros sectores intensivos en tecnología, por ejemplo los semiconductores. Las grandes empresas no suponían un porcentaje muy elevado del mercado y hasta se hablaba de fragmentación en el sector. Esto ha cambiado con las fusiones y adquisiciones que se suceden desde la década de los ochenta, y que han sido particularmente intensas durante los últimos años, si bien ello ha ido muchas veces acompañado de una progresiva separación de las farmacéuticas respecto de las empresas químicas de las que antes eran una sección (UNCTAD, 2001: 96). Así, se estima que en 2000 GlaxoSmithKline, entonces líder mundial tras su fusión, disponía de algo más del 7% del mercado. Ahora bien, después de la adquisición de la división farmacéutica de Pharmacia, Pfizer la ha desplazado del primer puesto y copa actualmente el 11% de las ventas mundiales. Además, la concentración es mucho más elevada en submercados terapéuticos específicos: determinados antibióticos, analgésicos concretos, etc. (Taggart, 1993: 28; Duetsch, 1998: 105).

Por su parte, sólo unos pocos países del Sur económico, los más avanzados entre ellos, han logrado desarrollar la industria farmacéutica, como la India, Tailandia, Indonesia, Sudáfrica o Brasil. Además, se dedican esencialmente a la producción de medicamentos genéricos, aunque empresas indias como Cipla, Dr Reddy's Group y Ranbaxy, también son productoras de sus propias medicinas patentadas.

Demanda centrada en el Norte económico

El mercado farmacéutico mundial ha experimentado una clara expansión en las últimas décadas, duplicando su valor entre 1985 y 1990, y volviendo a hacerlo en 1999 (ver cuadro 1). No obstante, el consumo está muy concentrado en los países industrializados. En 2001, América del Norte (47,2%), Europa (23,7%) y Japón (12%) suponen el 83% del mercado mundial (EFPIA, 2002). Ahora bien, Estados Unidos ha incrementado mucho su parte durante los últimos años, en detrimento de Europa y Japón. En ello han influido diversos factores: la reestructuración del sistema sanitario estadounidense, el mayor precio de los fármacos en EEUU, el impacto de la publicidad, etc. Y en el otro extremo, África solo supone el 1% del mercado mundial de fármacos (Pfizer, 2000) mientras que la India, con mil millones de habitantes, gasta lo mismo en medicinas que siete millones de suizos (Gerster, 2000).

Cuadro 1. Tamaño del mercado farmacéutico mundial
(millardos de dólares) y su distribución regional (%)

<i>Mercados</i>	1985	1989	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2001
Mundo	79,1	153,3	165,8	280,3	290,8	296,1	304,7	337,2	441,9*
% regionales	%	%	%	%	%	%	%	%	%
América del Norte	28,1	34,0	32,4	31,2	33,0	35,9	38,1	40,2	47,2
Europa	22,0	31,0	26,5	29,6	30,7	28,8	29,1	26,7	23,7
África/Asia/Oceanía	23,4	30,0	35,1	32,4	29,2	27,5	25,0	26,4	23,1
América Latina	5,6	5,0	5,9	6,8	7,1	7,8	7,7	6,6	6,0

Fuente: Gambardella et al (2001: 11) y EFPIA (2002: 17). Ambos basados en IMS International.
* millardos de euro

Los gobiernos intervienen activamente en los mercados farmacéuticos, regulando los aspectos sanitarios, los precios, etc. Esta regulación estatal determina en gran medida la naturaleza del sector. Por ejemplo, las exigencias gubernamentales en materia de investigación han hecho al sector más intensivo en tecnología en las últimas décadas. Asimismo, las diferencias de regulación entre países hacen que la industria tenga una estructura multidoméstica. Esto es, las multinacionales realizan las actividades de conversión final, empaquetamiento y presentación en cada mercado, así como actividades de manufactura en los principales mercados. La naturaleza multidoméstica de esta industria y el elevado nivel de inversiones extranjeras directas hacen que el comercio exterior de productos farmacéuticos sea menos significativo que en el caso de otros sectores (Casadio & Vickery, 1996). Ello es debido a industrias farmacéuticas como la estadounidense, japonesa y coreana. En cambio, el comercio internacional es más significativo para las empresas farmacéuticas europeas. Y, en general, los países industrializados son exportadores netos de medicinas, mientras que los países en vías de desarrollo son importadores netos, aunque hay excepciones como la India, que es exportador neto desde finales de la década de los ochenta.

El marketing refuerza el poder oligopolístico

Los productos farmacéuticos se distinguen de los demás bienes de consumo en que la decisión final de adquirirlos no la realiza el consumidor o paciente, salvo en los fármacos expedidos sin receta, sino el médico que prescribe la medicina. Además, éste no se preocupa demasiado por su coste y el medicamento tampoco es pagado en gran parte por el paciente, sino por el gobierno. Por ello la industria farmacéutica utiliza en sus principales mercados un elevado número de visitadores médicos, que deben ser personal cualificado, para acceder a los médicos mediante entrevistas cara a cara y realizar auténticos ejercicios de persuasión.

Las marcas y la diferenciación del producto son fundamentales en este sector, que realiza un gran esfuerzo en publicidad, también dedicada a los productos OTC. Al respecto, conviene señalar que, a diferencia de Europa, la publicidad directa al consumidor es legal en Estados Unidos desde 1985. Y desde 1997 ha recibido un gran impulso legal al no ser ya legalmente necesario enumerar todos los efectos secundarios que puede tener el medicamento. Además, en los países del Sur muchas veces las empresas farmacéuticas no informan debidamente de las contraindicaciones de los fármacos, de manera que medicamentos bajo prescripción médica se publicitan como si fueran OTC (Craig Smith & Quelch, 1992)

Por todo ello, el gasto en marketing es un elevado coste fijo que, al igual que la investigación, dificulta la entrada de nuevas empresas en el sector y facilita el monopolio. Así, el marketing es muchas veces un área de colaboración y alianzas estratégicas entre las empresas farmacéuticas. De hecho, los gastos de marketing son cada vez mayores. En 2000, las empresas farmacéuticas innovadoras de Estados Unidos empleaban un 81% más de personal en marketing que en investigación y desarrollo (I+D). Y esta es una proporción creciente, puesto que en 1995 el personal dedicado al marketing sólo era un 12% mayor que el ocupado en I+D, que incluso ha descendido ligeramente desde entonces (Sager y Socolar, 2001).

La investigación, base del sector, olvida las enfermedades del Sur

El sector farmacéutico es uno de los más intensivos en tecnología. Como media, dedica a I+D el 12% de la facturación. Este porcentaje alcanza el 20,8% si nos referimos al segmento de las empresas innovadoras. En comparación, el *software* y los servicios de informática dedican el 9,3% de la facturación a la I+D, el sector aerospacial y la defensa el 3,7%, etc. (Pfizer, 2000: 32). Este nivel de gasto de I+D es producto del ascenso de esta partida en las últimas décadas. En la década de los setenta estos gastos estuvieron en el 11,5% de la facturación en el segmento innovador farmacéutico, y después de aumentar mucho durante la década de los ochenta, en el año 1996 alcanzaron el 19% de la facturación como mínimo (Pfizer, 1997: 17). Detrás de este ascenso se encuentran varias razones, entre ellas la revolución de la biología molecular o biotecnología a mediados de la década de los setenta (Gambardella et al, 2001: 37) y el encarecimiento de los ensayos clínicos.

La biotecnología ha encarecido la investigación y ha hecho aumentar la importancia de la colaboración entre los distintos agentes investigadores tanto privados como públicos. En efecto, la investigación en productos realizada por las empresas farmacéuticas privadas o biofarmacéuticas interactúa con la investigación en problemas realizada por las universidades, hospitales y centros médicos (Duetsch, 1998: 102). Así, no todas las patentes farmacéuticas son obtenidas por las empresas privadas. Además, una parte importante de la investigación farmacéutica está compuesta por los ensayos clínicos que son necesarios realizar antes de lanzar el producto al mercado. Estos se efectúan en animales y en personas enfermas, normalmente varones. Las exigencias de los gobiernos han aumentado y estos ensayos clínicos se

han encarecido mucho. Por ejemplo, el número medio de pacientes en el ensayo de un nuevo fármaco ha aumentado desde los 1.300 de principios de los años ochenta a los 4.000 de hoy en día. Ello ha hecho que, de acuerdo con el informe *European Health Care Pharmaceuticals* del banco suizo de inversiones Pictet, el coste medio de desarrollo de un nuevo fármaco se haya más que duplicado en la década de 1990 (*La Gaceta de los Negocios*, 9-5-2002: 14).

Paralelamente a su encarecimiento, la investigación produce cada vez menos resultados, pues se ha dirigido a nuevas áreas y no sólo al descubrimiento de nuevos fármacos: investigación en la fuente de las enfermedades, en los efectos secundarios de los medicamentos, etc. Además, hoy en día afrontan enfermedades que son de difícil resolución: el cáncer, la artritis, la esclerosis múltiple, etc. La I+D en productos nuevos es arriesgada para las empresas y algunas prefieren trabajar en alterar los productos viejos (Taggart, 1993, 13). De todas formas, con un número reducido de nuevos medicamentos exitosos las empresas tienen aseguradas unas grandes facturaciones y beneficios. Estos son los llamados *blockbusters*, como por ejemplo la Viagra de la empresa Pfizer. Y es que las ventas de las empresas farmacéuticas dependen muchas veces de unos pocos productos patentados. Las décadas de los ochenta y los noventa tuvieron bastantes *blockbusters* exitosos, sin embargo, el número de estos grandes éxitos puede declinar en el futuro (O'Reilly, 2001).

Con todo, la investigación farmacéutica no se orienta principalmente hacia las enfermedades de la mayoría de las personas, sino hacia los males característicos de las sociedades del Norte, donde se concentra su mercado y habita algo menos del 15% de la población mundial. Las enfermedades típicas de los pobres quedan así olvidadas, ya que su escaso poder adquisitivo implica poco negocio potencial (PNUD, 1999). Por ejemplo, entre 1975 y 1999, de las 1.393 nuevas entidades químicas puestas en el mercado, solamente 16 son para tratar enfermedades tropicales y tuberculosis (Trouiller et al., 2002: 2188-89).

Eso no es de extrañar ya que la investigación farmacéutica se efectúa casi exclusivamente en los principales países industrializados. Y no se descentraliza, sino que más bien se concentra. De hecho, en Europa se expresa la preocupación porque Estados Unidos está tomando la delantera como lugar para localizar la investigación. Así, según la patronal farmacéutica europea EFPIA, las inversiones en I+D de la industria farmacéutica europea en los noventa se dirigían en un 73% a Europa, en un 26% a Estados Unidos y en un 1% al resto. En 1999, la localización europea había bajado al 59%, Estados Unidos había subido al 34% y el resto al 7% (EFPIA, 2002: 6). Ello se debe a que desde comienzos de los 1980 Europa, a diferencia de los EEUU, no ha conseguido desarrollar un sistema de innovación eficiente, con unos proveedores tecnológicos adecuados como son las firmas biotecnológicas o las universidades (Gambardella et al., 2001: 47).

Algunos países del Sur económico como la India también han impulsado la investigación farmacéutica, pero con resultados modestos. Así, aunque el primer instituto de investigación farmacéutica de India se creó en 1904 y hoy en día la investigación india se realiza en las empresas, en institutos específicos y en casi 50 universidades, el gasto en I+D de las farmacéuticas indias sólo supone el 1,5% de su facturación. Este porcentaje es sensiblemente inferior al promedio internacional del 10% o 12%, pero superior a otros países en vías de desarrollo, y algunas empresas dedican casi el 5% de la facturación a la investigación (Naciones Unidas, 2000: 240). Por ejemplo, Cipla decidió en 1944 construir un laboratorio de primera línea e introducirse en la producción de los componentes químicos base de los productos farmacéuticos. No obstante, la I+D de las farmacéuticas de propiedad india se concentra en la imitación y adaptación de medicamentos desarrollados en el extranjero. Solo una parte pequeña de la I+D india se dedica al descubrimiento de nuevos fármacos (Fink, 2000, 9). En este contexto de manifiesta desigualdad Norte/Sur, hay quien sostiene sin ningún recato moral que la parte de investigación que se podría deslocalizar hacia países en desarrollo son los ensayos clínicos, ya que las personas pobres cobran menos a cambio de que experimenten con ellas (*The Economist*, 29-1-2000: 83-4).

Unos beneficios extraordinarios

Año tras año la industria farmacéutica es líder mundial en rentabilidad. Como se ve en el gráfico 1, la tasa de beneficio sobre ventas de las empresas farmacéuticas es notablemente superior a la del conjunto de las 500 empresas más grandes del mundo. Así, en 2001 obtuvieron un 16,2% de beneficios respecto de las ventas, frente al 2,1% obtenido por las 500 mayores empresas. Y, de acuerdo también a los datos de *Fortune*, en 2001, entre las 500 mayores empresas estadounidenses, el sector farmacéutico supera al resto en márgenes de beneficio, alcanzando el 18,9% de las ventas.

Estos beneficios extraordinarios se producen en un régimen monopolístico cimentado en las regulaciones estatales, entre las que destaca el sistema de patentes, que permiten a las empresas fijar en cada mercado el mayor precio posible al no contar con competencia. Según la industria farmacéutica, estos beneficios extraordinarios son necesarios para llevar a cabo las tareas de investigación. Sin embargo, como hemos visto, el consumidor paga más por marketing que por investigación. Asimismo, muchas veces los beneficios se reparten mediante dividendos. Por contra, las empresas farmacéuticas de la India, esencialmente productoras de medicamentos genéricos, obtienen una rentabilidad mucho menor en su mercado nacional. En un contexto dominado por la competencia, sus beneficios han disminuido continuamente, desde el 15,5% de las ventas antes de impuestos en 1969-70 hasta el 1% en 1991-92, según la Organization of Pharmaceutical Producers of India (Fink, 2000: 9).

PATENTES Y PRECIOS DE LOS MEDICAMENTOS

El sistema de patentes antes de la OMC

Históricamente los derechos de propiedad intelectual se vinculan con las ideas de monopolio y privilegio. Y se conceden por parte del estado a un particular para incentivar la creatividad a cambio del beneficio económico que deriva del monopolio temporal otorgado. Así, convencionalmente se sostiene que la protección de la propiedad intelectual supone un equilibrio entre incentivar la creatividad y defender el bien común. Bajo unos principios comunes recogidos por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), cada país ha regulado los derechos de autor, marcas registradas y patentes en función de las prioridades de su desarrollo económico. Y en lo que se refiere a la industria farmacéutica, sin menospreciar la importancia de las marcas, que son una gran fuente de beneficios (*Aspirina*, por ejemplo), las patentes resultan decisivas para cubrir los gastos de investigación y desarrollo.

Así, hasta la mitad de la década de los cincuenta la mayoría de los países sólo reconocía patentes de proceso, que ofrecen mucha menos protección que las de producto. Desde entonces y a medida de que sus industrias se fortalecían, muchos países del Norte económico fueron reconociendo las patentes de producto (Taggart, 1993: 11). Así también, las legislaciones laxas sobre patentes han favorecido a la industria farmacéutica de algunos países del Sur, como Brasil o India, al igual que anteriormente a la de países como Japón, Francia, España o Suiza (Chang, 2001). Por ejemplo, en la India fue importante la ley de patentes de 1970. Dicha ley era muy permisiva: anuló las anteriores patentes sobre productos y solo permitió patentes de proceso, aunque estas también de forma limitada. De esta manera, las empresas indias han sido capaces de imitar y producir medicamentos patentados en el exterior, fomentando la creación de una capacidad tecnológica local. El resultado fue exitoso. Si en 1970 las empresas nacionales indias sólo representaban el 25% del mercado farmacéutico interno, para 1991 suponían entre el 70% y el 80% (Naciones Unidas, 2000: 239).

El ADPIC, las empresas farmacéuticas y los países del Sur

En lo relativo a las patentes, muchas cosas han cambiado radicalmente desde la entrada en vigor en 1995 del Acuerdo sobre aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) en el marco de la Organización Mundial de Comercio. La OMC es la única organización económica de ámbito mundial con capacidad efectiva de sancionar, a través de su Órgano de Solución de Diferencias (OSD), a los países por el incumplimiento de sus normas. Esto incluye las represalias *cruzadas*: por ejemplo, una sanción comercial por violar el ADPIC. Eso explica la extraña y retorcida presencia de la protección de la propiedad intelectual en la OMC, que refuerza y amplía los convenios precedentes. Y en lo que a patentes se refiere,

supone la generalización del sistema de patentes a todos los campos de la tecnología¹ y con una duración mínima de 20 años del monopolio otorgado.

Eso beneficia a las grandes empresas multinacionales radicadas en los países del Norte, que son propietarias de la inmensa mayoría de las patentes (PNUD, 1999). De hecho, el ADPIC es fruto directo de la presión de las mismas empresas que se benefician de él. En efecto, primero una docena de grandes empresas estadounidenses de diversos sectores, la mitad de ellas relacionadas con la farmacia y/o la biotecnología, constituyó un Comité de la Propiedad Intelectual (en inglés, IPC) con el explícito objetivo de incluir ese asunto en la agenda del GATT durante la Ronda Uruguay (1986-94). Enseguida el IPC consiguió apoyos de la patronal europea UNICE y de la japonesa *Keidanren* para presionar a sus respectivos gobiernos. Y en 1988 esa coalición de organizaciones empresariales de la Triada, en un hecho sin precedentes, se dirigió al entonces director del GATT y le propuso el borrador de lo que luego, con el apoyo de sus gobiernos, se convirtió en el ADPIC (CEO, 1999).

Para la mayoría de los países del Sur el ADPIC representa una armonización hacia arriba de su legislación protectora de la propiedad intelectual, hasta alcanzar el nivel de las economías más avanzadas. Tienen para ello un periodo transitorio que concluye el año 2000 ó el 2005, según los casos (Correa, 2000). Para los productos farmacéuticos la fecha relevante para la mayoría de los países del Sur es la segunda, salvo para los "menos adelantados" (los 49 más pobres del Sur), que inicialmente contaban con un año más (Velásquez y Boulet, 1999) y, tras la IV Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha en noviembre de 2001, disponen hasta el 2016 para la plena aplicación de las patentes al sector farmacéutico.

Aunque resulta difícil realizar una previsión exacta de los efectos a medio o largo plazo de la plena entrada en vigor del ADPIC, uno de los más reputados economistas *ortodoxos* (léase, "de la corriente principal del pensamiento

¹ En este sentido, y como novedad incluso para los sistemas de patentes de los países desarrollados, se extiende su cobertura a ciertas *formas de vida*. En efecto, aunque el artículo 27.3 del ADPIC permite a los países prohibir las patentes sobre vegetales y animales, obliga a consentir las patentes sobre microorganismos, variedades vegetales y procesos microbiológicos. Lo que no aclara es si sólo se aplica a organismos genéticamente modificados, o a cualquiera (Khor, 2003). Así que este es un asunto muy controvertido desde muchos puntos de vista.

Las "patentes sobre la vida" son objeto de un debate que empieza por su propia denominación, rechazada ahora por la industria por cuestiones de imagen pública. Ahora bien, más allá de cómo nombrar a la cosa, lo evidente es que se pueden otorgar patentes para proteger invenciones, ya sean sobre productos o sobre procedimientos, "siempre que sean nuevos, entrañen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial". Pero los materiales biológicos se descubren, no se inventan. Así que esto supone estirar el concepto de invento mucho más allá de lo admisible, porque todo parece como si la biotecnología se arrogara la creación de la vida. La cuestionable solución legal ha sido interpretar que es patentable una sustancia encontrada en la naturaleza si ésta es *aislada y purificada* mediante la intervención humana (Drahos, 1999). Además está toda la cuestión de la *biopiratería*; es decir, de la apropiación ilegítima por parte de las multinacionales de materiales genéticos y biológicos y del conocimiento ancestral de pueblos indígenas, todo ello facilitado por el ADPIC (Shiva, 2001).

económico") entre los que estudian los derechos de la propiedad intelectual, Keith Maskus (citado por Abbott, 2001, 9), concluye su revisión de la literatura sobre la introducción de la protección de las patentes en los países en desarrollo sosteniendo que "la conclusión preponderante es pesimista acerca de los efectos netos de las patentes sobre fármacos en el bienestar económico de los países en desarrollo (o, más precisamente, de los importadores netos de medicamentos patentados)". Y es que, en efecto, sólo cabe esperar un incremento de los precios sin ninguna garantía de que aumente el acceso a nuevas medicinas para las enfermedades que prevalecen en los países del Sur económico, dada su escasa rentabilidad potencial con o sin patentes.

Se trata por tanto de intereses encontrados. Por un lado las empresas farmacéuticas del Norte, por otro, los gobiernos del Sur que luchan activamente por generalizar los tratamientos existentes contra el Sida. Y de hecho ya se han enfrentado en varias ocasiones, algunas de éstas bien conocidas. El caso de las grandes multinacionales farmacéuticas contra el gobierno de Sudáfrica (planteado en 1998 con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, que se retiró en 2000, y proseguida en los tribunales de aquel país hasta abril de 2001) tuvo mucho eco mediático en los países del Norte. Aunque menos, también trascendió la demanda de Estados Unidos ante el OSD de la OMC contra el programa brasileño anti-Sida (presentada en 2001 y retirada meses más tarde).

Fruto de esos enfrentamientos, y con el impulso brindado por el hecho de que en octubre Canadá y EEUU hubieran recurrido a las licencias obligatorias para combatir la amenaza del carbunco (*antrax*) tras los atentados del 11 de setiembre (Abbott, 2002: 470-88), en la IV Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en noviembre de 2001 en Doha, se produjo una declaración sobre el ADPIC y el derecho a la salud. En ella se reconoce que el derecho de los países a tomar medidas para proteger la salud pública prevalece sobre la propiedad intelectual, pudiendo por tanto adoptar las cláusulas de salvaguardia (licencias obligatorias e importaciones paralelas) previstas por el ADPIC. Esto supone un espaldarazo a la producción de genéricos en el Sur, hasta ahora cuestionada por la industria farmacéutica del Norte.

Sin embargo, el acuerdo de Doha no aclara cómo podrán beneficiarse de esa declaración la mayoría de los países del Sur, que no cuentan con una industria farmacéutica local capaz de producir los medicamentos bajo una licencia obligatoria, ya que su importación podría entrar en conflicto con otras disposiciones del ADPIC (Hoen, 2002). Esta aclaración debía haberse realizado en el seno de la OMC antes de fin de 2002, pero no hubo acuerdo. En efecto, a pesar de las importantes cesiones (seguramente excesivas) de los países del Sur, la cicatería de Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Suiza, que defendían los intereses de su industria farmacéutica, impidió una solución consensuada. En esas negociaciones, la postura de Estados Unidos fue particularmente intransigente, al pretender limitar aún más el alcance del acuerdo, restringiéndolo a unas pocas enfermedades, cuando la Declaración de Doha se refiere a la protección de la "salud pública" en general (Abbott, 2002: 490). Y lo que poco antes de comenzar la V Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún en septiembre de 2003 se anunció como un acuerdo para

facilitar la implementación de la Declaración de Doha, en realidad supone un conjunto de nuevas trabas que la hacen aún más difícil de aplicar.

Con todo, el esperanzador paso adelante dado en Doha no hubiera sido posible sin la campaña de acceso a los medicamentos esenciales promovida desde 1999 por diversas ONG². Esa campaña ha tenido una notable repercusión en la ciudadanía del Norte, y en algunos organismos internacionales. Entre ellos, la Organización Mundial de la Salud (OMS), que ahora incluye el acceso a los medicamentos genéricos y las repercusiones del ADPIC entre sus prioridades, aunque haya quien considere que se decanta por la industria (Motchame, 2002). También ha dado lugar resoluciones tan interesantes como la de 2000/7 de la Subcomisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que denuncia las implicaciones negativas del ADPIC sobre los derechos a la alimentación y la salud, y afirma su primacía sobre las políticas económicas y la propiedad intelectual, sosteniendo que las patentes sobre productos farmacéuticos deben estar al servicio del bienestar social. O la resolución 2001/21 de la Comisión de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, que reconoce que el acceso a los medicamentos es un elemento fundamental para la progresiva plena realización del derecho de todas las personas a disfrutar de los mayores niveles alcanzables de salud física y mental y requiere a los estados que aseguren que la aplicación de los acuerdos internacionales es compatible con la salud pública.

Por todo ello, y como en el Norte se concentra la demanda de medicamentos y se originan la mayor parte de los beneficios de la industria farmacéutica, las empresas retiraron la demanda contra Sudáfrica, a fin de salvaguardar su imagen. Por eso también aceptaron el mal menor, la declaración de Doha. No obstante, conviene subrayar que se trata de una mera interpretación del Acuerdo, del que no se ha cambiado ni una coma, tal y como deseaban las multinacionales y defendieron los gobiernos del Norte. No fuera a abrirse la caja de Pandora, dado el cuestionamiento que desde muchos gobiernos del Sur y ONG se hace del ADPIC. Así que en el campo de la accesibilidad de los medicamentos todavía queda mucho por hacer. Máxime cuando la incorporación de versiones más restrictivas de la protección de la propiedad intelectual, a menudo denominadas ADPIC*plus*, se cierne sobre las negociaciones de acuerdos de integración regional como en el caso del ALCA (Área de Libre Comercio para las Américas) (Boulet y Cohen, 2002: 1095-97).

Precios y competencia

Los precios de los fabricantes de genéricos de la India o Brasil son muy inferiores a los de los fármacos patentados. Esto se explica en parte por los costes de I+D soportados por las empresas innovadoras, pero también por los beneficios tan altos que obtienen y que en presencia de competencia podrían rebajarse notablemente. Así, como se ve en el gráfico 2, a mediados de 2000 el coste anual de un triple tratamiento antirretroviral combinado para el VIH-Sida (*lamivudine*, *stavudine* y *nevirapine*) era de 10.439 dólares con fármacos de

² Consultar: <http://www.accessmed-msf.org>; <http://www.healthgap.org>; <http://www.oxfam.org.uk/cutthecost>

marca patentados y de 800 dólares en el productor indio de genéricos Cipla; es decir, 13 veces más barato. Pero una vez puesta en marcha en mayo de 2000 la iniciativa de Naciones Unidas para el Acceso Acelerado a los medicamentos anti-SIDA, que facilita la negociaciones de precios entre los gobiernos del Sur y varias de las principales empresas innovadoras, los precios han bajado sustancialmente. En efecto, dos años más tarde, gracias a la competencia de los genéricos, los precios respectivos son 727 dólares para la combinación de productos patentados más baratos, y 209 dólares para la oferta de genéricos más asequible, que ahora corresponde a otro laboratorio indio, Aurobindo (MSF, 2002).

De hecho, las empresas farmacéuticas de la India productoras de genéricos son muy competitivas. Y en opinión de otra empresa de ese país, Dr Reddy, podrían hacerse con un cuarto del mercado mundial de genéricos, entre otras cosas porque en la India los costes de manufacturar medicinas son dos tercios del equivalente en los países ricos (*The Economist*, 30-9-2000). Ahora bien, una vez que el ADPIC entre plenamente en vigor al acabar los periodos transitorios, esta competencia de los genéricos va a desaparecer por lo que los precios de monopolio volverán a ser muy elevados. Y es que el caso de los tratamientos actuales del VIH-Sida son una excepción debida a una potente campaña internacional.

Por eso los altos precios de los medicamentos, y el previsible mayor coste de la futura generación de productos, también preocupan en el Norte. Como ya se ha mencionado, en plena psicosis de guerra bioterrorista Canadá y Estados Unidos invocaron en otoño de 2001 las licencias obligatorias para renegociar a la baja el precio del *Cipro* de Bayer a fin de combatir el carbunco. Además, en EEUU existe un amplio debate sobre el coste de las medicinas entre compañías de seguros y Gobierno, de un lado, y las empresas farmacéuticas agrupadas en uno de los más importantes grupos de presión, PhRMA, por el otro. Este debate incluye cuestiones como la financiación de la investigación (en gran parte pública), la duración de las patentes, los genéricos (que ganan terreno, hasta suponer más del 40% del mercado), el coste de la publicidad y el marketing, o los beneficios de la industria (*Dinero*, enero 2002; PhRMA, 2000 y 2002). Y en Europa también preocupan los costes del sistema público de salud, debidos en parte al envejecimiento de la población, pero también a los precios de los fármacos. Por eso, además de potenciar el uso de genéricos y tomar otras medidas restrictivas sobre la utilización de medicamentos, se vigila cada vez más a las empresas farmacéuticas. Y en 2001 recibieron la multa más elevada impuesta hasta la fecha por las autoridades europeas por prácticas contrarias a la competencia. En concreto, fueron sancionadas por practicar un cartel en el campo de las vitaminas (*The Economist*, 20-4-2002: 65).

NECESIDAD DE INTERVENCIÓN ACTIVA DEL SECTOR PÚBLICO

Limitar las patentes e impulsar la I+D sobre las enfermedades olvidadas

En su configuración actual, el mercado se muestra insuficiente para satisfacer las necesidades sanitarias de la humanidad: los beneficios de la industria farmacéutica crecen hasta límites insospechados, pero la desatención de la mayoría de los seres humanos prevalece. Y con la aplicación del ADPIC amenaza con aumentar. Se precisa, por tanto, una intervención activa del sector público, tanto a nivel nacional como internacional, que corrija los defectos detectados. Aunque algo se ha hecho, como la Declaración de Doha o la rebaja en los precios del tratamiento contra el VIH-Sida, lo fundamental no ha cambiado.

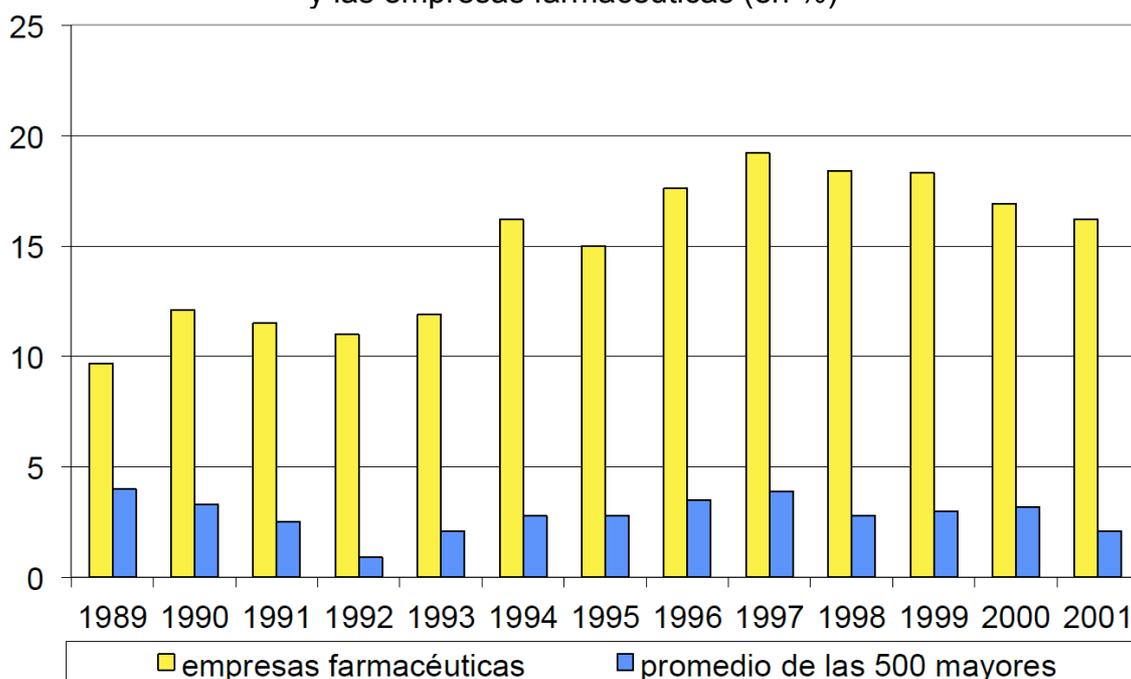
Por una parte, las empresas farmacéuticas siguen sin investigar sobre las enfermedades de los pobres, las *enfermedades olvidadas*, y la extensión de las patentes al Sur ni les incentiva ni les obliga a hacerlo (Abbott, 2001: 8). Nada solucionaría el tratarlas como a las enfermedades *huérfanas* del Norte (con escasos pacientes), dado el altísimo coste de esos fármacos. Tampoco sirven los *precios diferenciados* en países ricos y pobres (Otero, 2003: 212-14), propuestos para el caso del Sida por las multinacionales y algunos gobiernos. Su eficacia es dudosa para enfermedades como el VIH-Sida, ya que la estrategia queda al arbitrio de la necesidad que sientan las empresas de mejorar su imagen pública en sus principales mercados, los del Norte. Además supone el cierre de los mercados para evitar importaciones paralelas, lo que en muchos casos evita, por una vía alternativa a la de las patentes, la competencia de los genéricos, que es el mecanismo más eficaz para obtener una verdadera rebaja de precios de los medicamentos que no se limite a los tratamientos de unas pocas enfermedades. Pero, sobre todo, resulta que las enfermedades olvidadas, como la malaria, sólo se dan en el Sur, por lo que las empresas no van a obtener ganancias en el Norte que compensen unos precios asequibles para los pobres.

Por eso, las medidas tendentes a promocionar la investigación sobre las enfermedades olvidadas pasan por una transferencia de tecnología que posibilite la I+D y la producción local de remedios. Y dadas las carencias tecnológicas de la mayoría de países del Sur, habría que empezar por los que poseen mayor desarrollo en su industria farmacéutica, permitiendo que estos suministren al resto a precios bajos. La financiación de este tipo de iniciativas debe descansar prioritariamente en los gobiernos, tanto del Norte como del Sur, contando con la implicación de la investigación privada sin ánimo de lucro y la colaboración de organismos internacionales. Pero no debe descartarse el obligar a las empresas del Norte a dedicar una parte de las ganancias que obtienen gracias a las patentes a actividades de I+D relativas a las enfermedades olvidadas (Trouiller et al., 2002).

Por otra parte, las medicinas nuevas son cada vez más caras, y el ADPIC contribuye a encarecerlas. Se impone por tanto una seria reconsideración del sistema de patentes, que no hay que olvidar que son una concesión estatal de

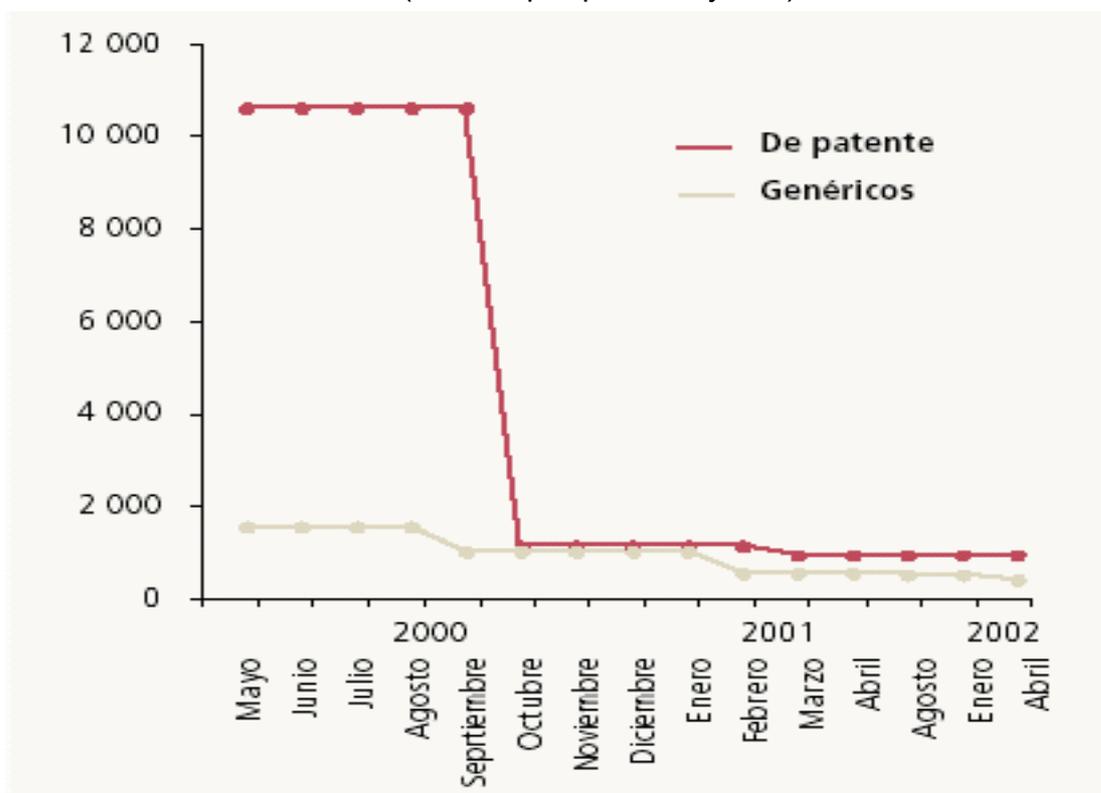
un monopolio temporal, ya que el presunto arbitraje entre incentivo a la investigación y bienestar público se ha mostrado claramente escorado hacia el lado de las empresas. Si con la OMC se han globalizado las patentes, y con ellas los beneficios de unas cuantas empresas, la medida del cumplimiento del interés público (o el no cumplimiento, como es el caso), también debe ser global: la aplicación efectiva del derecho humano, de todos los seres humanos, a la salud.

Gráfico 1. Beneficio sobre facturación de las 500 mayores empresas mundiales y las empresas farmacéuticas (en %)



Fuente: "Global 5 Hundred", informe anual de *Fortune* (verano)

Gráfico 2. Precio de la terapia triple combinada contra el Sida (dólares por persona y año)



Fuente: Boulet y Cohen (2002)

Referencias bibliográficas

ABBOTT, F. "The TRIPS Agreement, Access to Medicines and the WTO Doha Ministerial Conference". *Working Paper* No.36 (October, 2001). Florida State University College of Law.

ABBOTT, F. "The Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health: Lighting a Dark Corner at the WTO". *Journal of International Economic Law* 5(2). P. 469-505, 2002.

BOULET, P.; COHEN, R. M. "Pacientes frente a ganancias: la crisis del acceso a los medicamentos". *Comercio Exterior* Vol. 52, No.12 (diciembre 2002).

CASADIO, C.; VICKERY, G. "Globalisation in the pharmaceutical industry". En: *Globalisation of industry. Overview and sector reports*. Paris: OECD, 1996.

CEO, Corporate Europe Observatory "WTO Millennium Bug: TNC Control Over Global Trade Politics". *Corporate Europe Observer* . No.4 (July 1999).

<http://www.corporateeurope.org/wto/wtobug.html>

CORREA, C. *Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries*. Penang: Third World Network, 2000.

CHANG, Ha-Joon *Intellectual Property Rights and Economic Development*. Penang: Third World Network, 2001.

CRAIG SMITH, N.; QUELCH, J. A. "Pharmaceutical marketing practices in the Third World". En: Buzell, R. D.; Quelch, J. A.; Bartlett, C. (ed.) *Global marketing management. Cases and Readings*, 2nd Edition. Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

DRAHOS, P. "Biotechnology Patents, Markets and Morality". *European Intellectual Property Review*, 21(9). P. 441-449, 1999.

DUETSCH, L. "Pharmaceuticals. The critical role of innovation". En: *Industry Studies*, L. Duetsch (ed.), second edition. London and New York: M.E. Sharpe, 1998.

EFPIA, European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations *The pharmaceutical industry in figures*. Brussels, 2000 y 2002.

FINK, C. "How stronger patent protection in India might affect the behavior of transnational pharmaceutical industries". *World Bank Working Papers*. No. 2352 (mayo 2000).

GERSTER, R. "How WTO/TRIPS threatens the Indian pharmaceutical industry". *Third World Resurgence*. No. 120/121, 2000.

GAMBARDELLA, A.; ORSENIGO, L.; PAMMOLLI, F. *Global competitiveness in Pharmaceuticals. A European perspective*. Enterprise Papers, European Communities, 2001.

HOEN, Ellen't "TRIPS, Pharmaceutical Patents, and Access to Essential Medicines: A Long Way From Seattle to Doha". *Chicago Journal of International Law*, Vol.3 No.1 (2002).

KHOR, M. *El saqueo del conocimiento. Propiedad intelectual, biodiversidad, tecnología y desarrollo sostenible*. Barcelona: Icaria / Intermón-Oxfam, 2003.

MOTCHAME, J-L. "Cuando la OMS se somete a las multinacionales de la farmacia". *Le Monde Diplomatique* (Julio 2002).

MSF, Médicos Sin Fronteras *Untangling the Web of Price Reductions: a Pricing Guide for the Purchase of ARVs for Developing Countries*, 2002.
<http://www.accessmed-msf.org>

NACIONES UNIDAS *Estudio económica y social mundial*, 2000.

O'REILLY, B. "There's still gold in them thar pills". *Fortune* (23th July 2001). P 78-85.

OTERO, C. "El acceso a los medicamentos: las patentes y el Acuerdo sobre los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio". *Información Comercial Española* No. 804 (enero-febrero 2003).

PhRMA *Why Do Prescription Drugs Cost So Much... And Other Questions About Your Medicines*. Washington, 2000.

PhRMA *Pharmaceutical Industry Profile, 2002*. Washington:
<http://www.phrma.org>

Pfizer "Intellectual property protection for pharmaceuticals". *The Pfizer Journal*. Volume 1, Number 2 (2000).

Pfizer "The pharmaceutical industry at the start of a new century". *The Pfizer Journal*, Winter, 1997.

PNUD *Informe sobre el desarrollo humano*. Naciones Unidas, 1999 y 2001.

SAGER, A.; SOCOLAR, D. "Drug Industry Marketing Staff Soars While Research Staffing Stagnates". *Drug Data Brief*. Boston University School of Public Health (2001): <http://dcc2.bumc.bu.edu/hs/ushealthreform.htm>

SHIVA, V. *Biopirateria. El saqueo de la naturaleza y del conocimiento*. Barcelona: Icaria, 2001.

TAGGART, J. *The world pharmaceutical industry*. London and New York: Routledge, 1993.

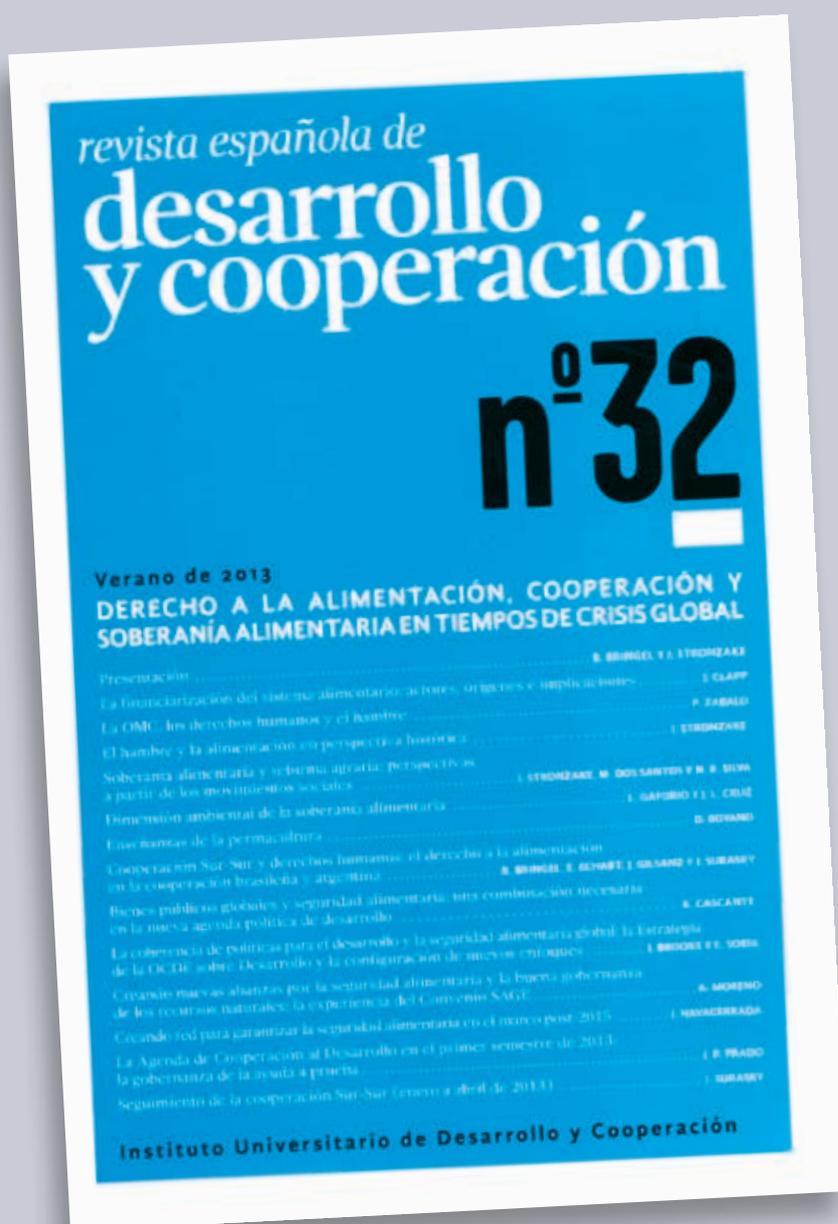
TROUILLER, P.; OLIARO, P.; TORREELE, E.; ORBINSKI, J.; LAING, R.; FORD, N. "Drug development for neglected diseases: a deficient market and a public-health policy failure". *The Lancet*. Vol. 359, June 22th, 2002.

UNCTAD *World Investment Report*. Naciones Unidas, 2001.

VELÁSQUEZ, G.; BOULET, P. "Globalización y acceso a los medicamentos: Perspectivas sobre el Acuerdo ADPIC / OMC". Serie DAP No. 7 (2^a ed.). OMS, Naciones Unidas, 1999.

Capítulo IV

La OMC, los derechos humanos y el hambre



La OMC, los derechos humanos y el hambre

The WTO, Human Rights and Hunger

Patxi ZABALO

Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 32. Año 2013, pp. 31-43

PALABRAS CLAVE

Organización Mundial de Comercio; Hambre; Agronegocio; Derecho humano a la alimentación; Soberanía alimentaria.

RESUMEN

La persistencia del hambre pone de manifiesto el fracaso de un sistema alimentario dominado por las multinacionales del agronegocio, que aprovechan las reglas de la Organización Mundial de Comercio. Resulta imprescindible construir un nuevo sistema capaz de nutrir de manera adecuada a todos los seres humanos, lo que implica avanzar por la vía de la soberanía alimentaria, la agroecología y la economía campesina.

KEYWORDS

World Trade Organization; Hunger; Agribusiness; Human right to food; Food sovereignty

ABSTRACT

The persistence of hunger reveals the failure of the transnational corporations-led agribusiness system, which takes advantage of World Trade Organization's rules. It's necessary to set up a new system to feed all human beings, along the lines of food sovereignty, agroecology and peasant economy.

MOTS CLÉS

Organisation Mondiale du Commerce; Faim; Agro-industrie; Droit humain à l'alimentation; Souveraineté alimentaire.

RÉSUMÉ

La persistance de la faim montre l'échec d'un système alimentaire dominé par l'agro-industrie multinationale, qui s'en profite des règles de l'Organisation Mondiale du Commerce. Il est essentiel de construire un nouveau système qui puisse mieux nourrir la population mondiale. Cela veut dire qu'il faudra chercher la souveraineté alimentaire, l'agro-écologie et l'économie paysanne.

Introducción

En la tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) celebrada en Seattle a finales de 1999 tuvo lugar la primera confrontación directa entre el proyecto neoliberal encarnado en esa organización y el “movimiento anti-globalización”. Agrupada por la idea de que *el mundo no es una mercancía*, la sociedad civil internacional consiguió que no se convocara la Ronda del Milenio. Y después de otras protestas, como la de Praga en 2000 frente a la asamblea del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), enseguida sumó la propuesta a la resistencia, afirmando en el Foro Social Mundial reunido en Porto Alegre a comienzos de 2001 que *otro mundo es posible*.

Tras el fracaso de Seattle, la OMC vio amenazado su futuro y modificó su imagen⁷⁵; pero nada más, de modo que la confrontación sigue vigente. La OMC está debilitada por el estancamiento de la Ronda de Doha, iniciada en 2002 con intención de acabar en tres años. Pero, junto al FMI y el BM, sigue siendo una institución clave en el entramado económico internacional ajustado al ideario neoliberal. Y aunque ahora se enfrentan a más críticas del mundo académico y ciertas organizaciones no gubernamentales que a veces nutren de ideas al movimiento *altermundista*, las alternativas siguen ancladas en la firme postura de los movimientos sociales que combaten sobre el terreno las prácticas del salvaje capitalismo neoliberal.

En el tema que nos ocupa, las normas de la OMC favorecen la expansión de las grandes empresas multinacionales del *agronegocio*, principales impulsoras y beneficiarias del dominante modelo de agricultura industrializada. En cambio, la propuesta de *soberanía alimentaria* proviene directamente de La Vía Campesina. Y la *agroecología* puede considerarse un fruto mixto de ciencia, ecología y agronomía, un conjunto de prácticas, a menudo basadas en saberes tradicionales, y los movimientos sociales que la adoptan y difunden⁷⁶. Por eso, partiendo de constatar la existencia de proyectos enfrentados, a continuación se aborda en primer lugar la cuestión del hambre para luego analizar el papel que desempeña la OMC y concluir que un cambio de paradigma alimentario es posible y necesario.

El escándalo del hambre

De entrada hay que distinguir entre *hambre* y *hambruna*. Hambre hace referencia a un estado de subnutrición o desnutrición crónica; es decir, a una alimentación insuficiente cotidiana y persistente en el tiempo. Hambruna es una situación de crisis virulenta con hambre aguda que puede desembocar en la

⁷⁵ Su página web incluye cada vez más información de acceso público, entre la que se encuentran documentos divulgativos como *Entender la OMC*, que a pesar de su marcado sesgo ideológico contiene información relevante, o el combativo *Diez malentendidos frecuentes sobre la OMC*. Y desde 2001 organiza un simposio anual invitando a ONG, personas del mundo académico y medios de comunicación.

⁷⁶ VEILLARD, Patrick: “Qu’est-ce que l’agroécologie?”, *Défis Sud*, nº 103, octubre-noviembre 2011, pp. 8-11.

muerte. Mientras el hambre la padecen continuamente cientos de millones de personas a lo largo del planeta, las hambrunas se circunscriben a momentos y zonas concretas, afectando a muchos menos seres humanos. Por su parte, la expresión actualmente muy utilizada de *crisis alimentaria* indica un repentino y fuerte incremento del hambre en casi todas las regiones del mundo afectadas por la desnutrición crónica, por lo que no es propiamente una hambruna.

Se estima que durante el siglo XX las hambrunas mataron a 70 u 80 millones de personas, mientras que el hambre causa entre 10 y 20 millones de muertes anuales y su impacto sobre la salud de las personas y la economía es mucho mayor⁷⁷. Pero, dado su carácter catastrófico, las hambrunas suelen tener más repercusión mediática que el hambre crónica. Con todo, debe tenerse en cuenta que, más allá de la mortalidad inmediata, el hambre deja secuelas físicas y mentales. Y se considera que en 2011 fue la causa fundamental del fallecimiento de más de la tercera parte de los 7 millones de niñas y niños menores de cinco años que murieron por enfermedades prevenibles o curables, casi la mitad en África Subsahariana⁷⁸. Por su parte, las crisis alimentarias mundiales provocadas por un fuerte aumento del precio de los alimentos, como la de 1973-75 y la desatada en 2007, agudizan el problema del hambre y contribuyen al desarrollo de algunas hambrunas latentes.

La explicación tradicional de las hambrunas proviene de Malthus, quien en los umbrales del capitalismo industrial estableció que la tendencia de la población a crecer era mayor que la de la producción de alimentos. Como consecuencia las hambrunas se sucederían inevitablemente debido a la escasez de alimentos, contribuyendo a restablecer el equilibrio entre recursos y población. A pesar de haber sido reiteradamente desmentido por los hechos, este análisis prevalece hasta la actualidad en diversas versiones de neomaltusianismo. Y hasta los años 1970 dominaba en la explicación del hambre y las hambrunas: ambos fenómenos se deberían a la escasez de recursos.

Sin embargo, siguiendo la estela del análisis pionero de Sen, desde los años 1980 en el mundo académico prevalece la idea de que las hambrunas y el hambre no se deben a la falta de alimentos en el mercado, sino a la pobreza de ciertos sectores sociales que les imposibilita acceder a ellos. Ahora se subraya que las hambrunas son un proceso de cierta duración donde no solo el hambre mata, sino que son las epidemias actuando sobre persona debilitadas por la inanición las que suelen acabar con más vidas humanas. Todo ello complicado en muchas ocasiones por la vulnerabilidad estructural de las sociedades afectadas, que proviene de conflictos armados, desplazamientos forzados de población y desestructuración social. Y, en menor medida, también se pone el acento en la existencia de responsables políticos de las hambrunas, sectores poderosos que salen ganando de ellas por el despojo de las víctimas.

De hecho, a pesar del notable crecimiento de la producción mundial de alimentos, que ha sido superior al de la población durante los últimos

⁷⁷ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.): *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria, Barcelona, 2000, p. 298.

⁷⁸ UNICEF: *Levels and Trends in Child Mortality Report 2012*, Nueva York, 2012, p. 1.

veinticinco años⁷⁹, el número de países afectados por emergencias alimentarias ha ido aumentando. Y estas se han desencadenado cada vez en mayor medida por causas humanas, fundamentalmente guerras pero también motivos socioeconómicos, frente a las provocadas por causas naturales, que antes predominaban⁸⁰. Por tanto, hoy en día hambrunas y subnutrición crónica, a pesar de sus diferencias, comparten el hecho de que su principal causa no es la carencia de alimentos sino la falta de acceso a ellos derivada de la pobreza y otras circunstancias sociopolíticas.

Por eso la persistencia de la desnutrición crónica constituye un auténtico escándalo. En palabras de Jacques Diouf, director general de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) desde 1994 a 2011: “Reducir el hambre ya no constituye una cuestión de medios al alcance de la comunidad mundial... Los conocimientos y los recursos para reducir el hambre existen. En cambio, falta la voluntad política suficiente para movilizar aquellos recursos en favor de la gente que padece hambre”⁸¹.

En efecto, de acuerdo con las últimas estimaciones publicadas por la FAO, en el periodo 2010-12 hay 868 millones de personas que sufren subnutrición crónica en el mundo, de las cuales 852 millones viven en *países en desarrollo*. Y como ocurre con la pobreza extrema, el hambre se concentra en dos grandes áreas: Asia Meridional y África Subsahariana, que en 2012 acogen al 63% del total de personas que la padecen. No obstante, la prevalencia del hambre es mucho mayor en África Subsahariana (28%) que en Asia Meridional (18%), mientras que en el resto del Sur económico es notablemente menor⁸². De todas formas, esos promedios ocultan situaciones extremas, concentradas en países de África Subsahariana que sufren crisis alimentarias prolongadas. Además, la mayoría de las personas que padecen hambre vive en áreas rurales. Aproximadamente la mitad sobrevive en hogares con pequeñas explotaciones agrarias, un 20% pertenece a familias de campesinado sin tierra, el 10% son personas que dependen del pastoreo, la pesca o los bosques, mientras que el restante 20% es población urbana pobre⁸³.

Conviene tener presente que las actuales estimaciones sobre el hambre son notablemente inferiores al tope histórico de 1.023 millones de personas subnutridas que la FAO detectaba en 2009 con motivo de la crisis alimentaria⁸⁴. Pero no son comparables porque ha habido un cambio en la metodología que modifica radicalmente la visión sobre la evolución del hambre durante las últimas décadas. Frente a la trayectoria ascendente que antes se observaba en el número de personas hambrientas desde mediados de los años 1990, agudizada a partir de 2008 por la crisis alimentaria, los nuevos datos muestran una clara tendencia descendente hasta 2007 y una posterior estabilización en

⁷⁹ BANCO MUNDIAL: *Informe sobre el desarrollo mundial-2008. Agricultura para el desarrollo*, Banco Mundial y Mayol Ediciones, Bogotá, 2008, p. 41.

⁸⁰ FAO: *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-11*, Roma, 2011, pp. 76-77.

⁸¹ FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo-2006*, Roma, 2006, p. 4.

⁸² FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo-2012*, Roma, 2012, pp. 8-11.

⁸³ UN Millennium Project: *Halving Hunger: It Can Be Done*, Task Force on Hunger, Earthscan, Londres, 2005, pp. 3-4.

⁸⁴ FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo-2010*, Roma, 2010, pp. 8-9.

852 millones. Esto se debe a que ha aumentado mucho la cifra estimada para 1990 (980 millones de personas en vez de 833), que luego va bajando suavemente, y a que se han eliminado las anteriores estimaciones provisionales para 2009 y 2010, sustituyéndolas por otras basadas en la nueva serie de datos. Y esta refleja el número de personas que padecen subnutrición *crónica* con base en el consumo habitual de energía alimentaria, por lo que no recoge el impacto de crisis temporales, salvo que se traduzcan en cambios en los hábitos de consumo a largo plazo⁸⁵.

Sospechosamente, las nuevas estimaciones hacen que la consecución de la meta sobre el hambre del primer Objetivo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas quede mucho más cerca que con las cifras anteriores. Y eso por un doble motivo. Por un lado, eleva el punto de partida, la prevalencia del hambre en los países en desarrollo en 1990 (del 20% al 23,2%), rebajando el objetivo de reducirla a la mitad para 2015 desde el 10% de la población de los países en desarrollo al 11,6%. Esto supone que con cerca de 700 millones de personas sufriendo hambre en 2015 se podría dar por cumplido el primer ODM; es decir, con unos cien millones de personas más que con los cálculos anteriores.

Ahora bien, nada indica que ni siquiera ese objetivo rebajado vaya a alcanzarse, ya que actualmente el 14,9% de la población de los países en desarrollo padece subnutrición crónica y, si todo sigue igual, en 2015 la prevalencia del hambre todavía será del 12,5%. Y mucho más difícil va a ser cumplir el compromiso de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 de reducir a la mitad *el número* de personas que sufren hambre entre 1990 y 2015, que supondría dejarlo en 490 millones de personas⁸⁶.

Con todo, no deja de ser un escarnio que la comunidad internacional se conforme con que casi 700 millones de seres humanos sufran esa lacra en pleno siglo XXI. Y en todo caso, la promesa de eficiencia del discurso pro-globalización neoliberal queda totalmente desmentida, por los hechos y por atreverse a formular un objetivo tan rácano en un mundo en el que sobran recursos para evitar semejante agresión diaria a la dignidad humana.

Porque todos los seres humanos tienen derecho a una alimentación suficiente y adecuada. Así lo establece el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸⁷, que entró en vigor en 1976 y ha sido ratificado por 160 países⁸⁸, que están jurídicamente vinculados por sus disposiciones. En dicho artículo se indica además que los estados,

⁸⁵ FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo-2012*, Roma, 2012, pp. 12-14 y 56-62.

⁸⁶ FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo-2012*, Roma, 2012, p. 8.

⁸⁷ De una forma más genérica el derecho humano a la alimentación ya se recogía en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

⁸⁸ Estados Unidos lo firmó en 1977, pero nunca lo ha ratificado. De hecho, Jean Ziegler, que fue el primer relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, mantiene que ese país junto con el FMI, el BM y la OMC son los mayores enemigos del derecho humano a la alimentación. Y sostiene que lo combaten activamente en defensa de los intereses de las multinacionales del agronegocio. Véase, ZIEGLER, Jean: *Destrucción masiva: geopolítica del hambre*, Península, Barcelona, 2012, pp. 141-179.

individualmente y mediante la cooperación internacional, deben tomar las medidas necesarias para que toda persona esté protegida contra el hambre.

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, el derecho humano al alimento implica que cada persona debe tener acceso a los recursos necesarios para producir o adquirir los alimentos adecuados, no sólo para prevenir el hambre, sino también para garantizar su salud y bienestar. Porque el derecho a una alimentación adecuada precisa el cumplimiento de dos requisitos. Por una parte, la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada. Por otra parte, la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el disfrute de otros derechos humanos.

La OMC y el derecho humano a la alimentación

La Organización Mundial de Comercio surgió de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), que tuvo lugar entre 1986 y 1994, en pleno apogeo del neoliberalismo. Eso se tradujo en que las normas de la OMC reflejen gran parte de las verdaderas reglas de juego que la ideología neoliberal va imponiendo más allá de su retórica justificadora. Mientras el discurso neoliberal subraya las bondades de la libertad económica, se abstiene de mencionar lo que verdaderamente persigue: el ascenso de la tasa de beneficio empresarial. Ahora bien, esto no significa que carezca de normas, y como muestra ahí están las de la OMC, sino que éstas favorecen cada vez más a los más poderosos en detrimento de la inmensa mayoría social.

Desde 1995, la OMC regula el comercio internacional de mercancías de acuerdo con el GATT, el comercio internacional de servicios según el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), y la propiedad intelectual según el Acuerdo sobre Derechos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC). Además, la OMC tiene la capacidad de imponer sanciones a los estados miembros por el incumplimiento de sus normas, competencia que no tiene ninguna otra organización de ámbito mundial y le otorga un enorme poder.

En términos generales la OMC se propone liberalizar progresivamente el comercio de mercancías y servicios, y proteger más la propiedad intelectual. Sin embargo, mientras el comercio de mercancías venía siendo regulado por el GATT desde 1947 y la OMC prosigue su labor en ese campo, el AGCS y el ADPIC son nuevos acuerdos surgidos de la Ronda Uruguay. Respecto a la alimentación las normas más relevantes forman parte del GATT y el ADPIC.

Desde sus comienzos el GATT eximió a la agricultura de la prohibición general de usar restricciones cuantitativas a las importaciones y subvenciones a la exportación. Esto, junto con la proliferación desde los años 1960 del uso de medidas de *zona gris*, como las limitaciones voluntarias de las exportaciones,

los precios mínimos de exportación o los gravámenes variables, mantuvieron de hecho la agricultura al margen del GATT hasta 1995. Esto se hizo a instancias de los países del Norte, en claro detrimento de las oportunidades exportadoras de muchas economías del Sur.

El motivo era poder mantener políticas agrarias de sostenimiento de los precios y de los ingresos. Estados Unidos las venía aplicando desde 1933 para afrontar la Gran Depresión y, gracias a su buen resultado, cuando se creó el GATT ya era un gran exportador de productos agropecuarios. Los países de Europa Occidental, campo de batalla durante las dos guerras mundiales y con problemas de inseguridad alimentaria durante las guerras y posguerras, también apoyaban su producción agrícola y pretendían seguir haciéndolo. De hecho, al constituirse la Comunidad Económica Europea en 1958 enseguida se puso en marcha la Política Agraria Común.

Resulta muy interesante que las economías del Norte trataran a la agricultura de manera distinta que al resto de las mercancías. Y también que su principal argumento para justificar una fuerte intervención del estado en la agricultura y dejarla al margen de la liberalización comercial promovida por el GATT fuera la autosuficiencia alimentaria. Porque precisamente con ese apoyo estatal Estados Unidos y más tarde la Unión Europea se convirtieron en los mayores exportadores mundiales de productos agrícolas, contribuyendo a que muchos países del Sur que eran alimentariamente autosuficientes se transformaran en importadores netos de alimentos.

En la Ronda Uruguay se introdujo en el GATT un Acuerdo sobre Agricultura que regula las medidas de ayuda interna, el acceso a los mercados y subsidios a la exportación. En teoría se persigue la progresiva liberalización del comercio de productos agrícolas mediante el gradual desmantelamiento de las proteccionistas políticas agrarias de los países del Norte (salvo Canadá, Australia y Nueva Zelanda). Pero existen numerosas excepciones y mucha letra pequeña, que hacen que en realidad haya habido muy poca liberalización. Por eso, la agricultura industrializada estadounidense y europea sigue estando muy subvencionada y practicando el *dumping* (venta por debajo de los costos de producción) en los mercados internacionales.

Paralelamente, los programas de ajuste estructural que el FMI y el BM han impuesto desde los años 1980 a la mayoría de los países del Sur, han impulsado la liberalización unilateral de sus economías y la transformación de cultivos destinados al consumo alimentario interno en agricultura para la exportación. Así que la dependencia de las importaciones de alimentos ha seguido ganando terreno entre las economías del Sur, al tiempo que se deshacían las reservas públicas de estabilización.

Por su parte, el ADPIC refuerza la protección de los derechos de propiedad intelectual (derechos de autor, marcas registradas, patentes...), lo que beneficia principalmente a las empresas multinacionales. En el caso de la agricultura destaca la importancia de las patentes, que en virtud del ADPIC pueden abarcar a *formas de vida* (microorganismos, variedades vegetales y procesos microbiológicos). Antes casi todos los países excluían todos los seres

vivos, porque se consideraban descubrimientos y no inventos, que es lo único que se puede patentar. Esto supone un impulso a las empresas dedicadas a la biotecnología y la producción agrícola fundamentada en los organismos genéticamente modificados (OGM)⁸⁹. Además, el ADPIC proporciona cobertura para la *biopiratería* de las empresas multinacionales, que patentan materiales biológicos y conocimientos tradicionales del campesinado del Sur.

En general, las normas de la OMC contribuyen a convertir todo en mercancía, en objeto de negocio, desde el suministro de servicios públicos vía AGCS al *software* y las semillas vía ADPIC. Además facilitan a las empresas multinacionales un terreno de juego todavía más favorable, liberalizando lo que les interesa para expandir sus mercados y protegiendo más la propiedad intelectual. Y en la agricultura refuerzan el modelo agroindustrial dominante, basado en monocultivos, maquinaria pesada, plaguicidas y abonos químicos, que está controlado por las multinacionales.

Y cuando se analizan los mercados internacionales de productos agrícolas, saltan a la vista cantidad de distorsiones distintas de la siempre señalada intervención estatal para intentar regularlos. Pero los análisis y las políticas impuestas por las instituciones económicas internacionales no tienen en cuenta la importancia de la inelasticidad relativa de la oferta y casi absoluta de la demanda, el enorme poder de mercado de las multinacionales frente a la debilidad de las pequeñas explotaciones, etc. En este sentido, la OMC al favorecer el agronegocio, que solo se ocupa de alimentar a quien tiene suficiente dinero para pagar la comida, deja de lado a quienes no lo tienen: las personas más pobres. Porque cubrir la demanda y satisfacer las necesidades de la población no son la misma cosa. Lo primero remite al mercado, lo segundo atañe a los derechos humanos. Y las reglas de la OMC solo atienden al mercado, ignorando los derechos humanos.

De hecho, el primer informe sobre la OMC del relator especial sobre el derecho a la alimentación de Naciones Unidas, centrado en el Acuerdo sobre Agricultura, plantea serias objeciones al actual sistema comercial multilateral⁹⁰. Sostiene que, para que el comercio internacional pueda contribuir a la realización del derecho a la alimentación, se debe reconocer la especificidad de los productos agrícolas en vez de considerarlos como cualquier otra mercancía. Pide que se conceda a los países en desarrollo mayor margen de acción política para proteger su producción agrícola de la competencia de los productos procedentes de países industrializados. Denuncia el abuso de poder de mercado que puede desprenderse de la cada vez mayor concentración de las cadenas alimentarias mundiales. Y se queja de la falta de consideración

⁸⁹ De hecho, el ADPIC es fruto directo de la presión de las mismas empresas multinacionales que se benefician de él. En 1988 una coalición de organizaciones empresariales de Europa, EEUU y Japón entregó al director del GATT el borrador de lo que luego sería el ADPIC: "Basic Framework for GATT Provision on Intellectual Property". En ese documento figuran todos sus elementos esenciales, entre ellos la extensión del campo de lo patentable a las *formas de vida*. Véase CEO: "WTO Millennium Bug: TNC Control Over Global Trade Politics", *Corporate Europe Observer* n° 4, julio 1999.

⁹⁰ DE SCHUTTER, Olivier: *Mission to the World Trade Organization*, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/10/005/Add.2), 2009.

que se da en la OMC a los impactos del comercio internacional sobre el medio ambiente, la salud humana y la nutrición. También recuerda a los estados la primacía de los derechos humanos sobre los acuerdos de la OMC, a pesar de que estos últimos estén respaldados por la amenaza de sanciones económicas, mientras que no respetar los derechos humanos puede parecer menos costoso. Y les propone que revisen las consecuencias que los acuerdos comerciales internacionales tienen sobre el derecho a la alimentación y se aseguren de no aceptar nuevos compromisos que sean incompatibles con él.

Alimentar bien a todos los seres humanos

El vigente sistema alimentario mundial ha fracasado. A pesar de haber aumentado mucho la producción convive con cifras escandalosas de personas hambrientas, junto a otras, también vergonzosas, de sobrepeso y obesidad. Esto se debe en gran medida a la generalización de una dieta excesivamente rica en proteína animal que, paradójicamente, es imposible extender al conjunto de la población mundial⁹¹. Y, al tratar al alimento como una mercancía más, se permite perder a lo largo de la cadena productiva y desperdiciar entre tiendas y consumidores aproximadamente una tercera parte de la comida producida para consumo humano⁹². Además multinacionales del agronegocio y fondos de inversión se están dedicando a acaparar tierras cultivables⁹³, poniendo en peligro los recursos y medios de vida de las comunidades rurales, fenómeno que se ha agudizado tras el estallido de las crisis financiera y alimentaria.

Se impone por tanto la necesidad de construir un nuevo sistema alimentario mundial capaz de nutrir de manera suficiente y adecuada a todos los seres humanos. Este propósito encuentra una base sólida en la exigencia del respeto a los derechos humanos, particularmente el derecho a la alimentación. Y además existen ya experiencias y estudios que muestran que todavía es posible superar ese reto, a pesar de las desastrosas secuelas ambientales y sociales que el modelo agroindustrial ha traído consigo y sigue esparciendo por el mundo. Para eso hay que cambiar de paradigma, avanzando por la vía de la soberanía alimentaria, la agroecología y la economía campesina.

La soberanía alimentaria se entiende como la facultad de cada país para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo con unos objetivos de

⁹¹ Para producir un kg de proteína animal una vaca consume cerca de 16 kg de proteína vegetal. La tasa de conversión promedio para las proteínas animales frente a las vegetales es de 1 a 10, y cada kg de proteína animal requiere 40 veces más agua que el de proteína de cereal SUTCLIFFE, Bob: "La dieta desarrollada y sus consecuencias", en Bob Sutcliffe (coord.): *El incendio frío. Hambre, alimentación y desarrollo*, Icaria, Barcelona, 1996.

⁹² GUSTAVSSON et al.: *Global Food Losses and Food Waste*, FAO, Roma, 2011.

⁹³ Se ha calculado que entre los años 2000 y 2010 se han negociado contratos sobre 203 millones de hectáreas, de las que 71 millones corresponden a contratos ya cerrados y confirmados. De estos, el 78% son para explotación agraria, de los cuales tres cuartas partes para agrocombustibles, siendo el 48% tierras africanas y el 41% asiáticas. Véase ANSEEUW et al.: *Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, International Land Coalition, Roma, 2012.

desarrollo sostenible y seguridad alimentaria. Esto supone que los poderes públicos deben poder regular la producción, el almacenamiento y la distribución de alimentos para asegurar un suministro suficiente de alimentos a un precio razonable para consumidores y productores. Promover la producción agrícola campesina y familiar, actualmente en continuo retroceso frente al agronegocio, contribuye al mantenimiento del medio ambiente y el empleo rural. Además, frente a la alimentación homogeneizada provista por la agroindustria con una dieta excesivamente procesada y no saludable, una agricultura basada en pequeñas explotaciones campesinas y familiares proporciona a su entorno comida sana y acorde a cada cultura. Cumple así las exigencias que derivan del derecho humano a la alimentación.

La soberanía alimentaria también implica el derecho a proteger el mercado doméstico contra los productos excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional, y contra la práctica del *dumping*. Constituye por ello una ruptura con la liberalización de los mercados agrícolas impulsada por la OMC, lo que no significa abandonar totalmente el comercio internacional de productos agrícolas, sino ponerlo en su lugar. El comercio no es un fin en sí mismo, sino un medio entre otros a utilizar cuando se considere necesario complementar la producción local para garantizar una alimentación suficiente y adecuada a todas las personas.

Y la agroecología puede producir una alimentación suficiente, adecuada y respetuosa con el medio ambiente capaz de alimentar a todos los seres humanos. Agrimonde⁹⁴ lo muestra partiendo de medir en kilocalorías la producción agrícola, los intercambios comerciales internacionales y la biomasa alimentaria de las diferentes zonas del mundo. Luego establece dos escenarios muy distintos, salvo en considerar una población mundial de 9.000 millones de personas en 2050 y unas migraciones de no más de 100 millones de personas entre 2000 y 2050, y compara los resultados.

El primer escenario, Agrimonde GO, es continuista. Sigue con el modelo de desarrollo actual, con altas tasas de rendimiento y especialización productiva. Logra así calorías alimentarias muy baratas, pero está muy expuesto a las fluctuaciones de los precios de la energía y a crisis políticas y ambientales. Este escenario, basado en rápido progreso tecnológico, mayor liberalización comercial y gran crecimiento económico, permite alimentar al mundo disminuyendo la pobreza. Pero subsisten notables disparidades regionales: acceso a 3.000 kilocalorías en África Subsahariana frente a 4.000 en el Norte, por ejemplo. Y no da prioridad a la conservación ambiental, contentándose con gestionar los ecosistemas de manera reactiva.

El segundo escenario, Agrimonde 1, es rupturista, proactivo y normativo. Propone una intensificación ecológica de la agricultura, lo que se traduce en ahorro de combustibles fósiles, métodos de producción y de protección integrados, rotación de cultivos, diversificación y asociación de diversas plantas y animales, etc. Es intensivo en conocimiento y en empleo, mucho más que en

⁹⁴ PAILLARD et al.: *Agrimonde. Scenarios and Challenges for Feeding the World in 2050*, Éditions Quae, Versailles, 2011.

capital. Y, a diferencia de otros estudios que suponen un fuerte aumento de los rendimientos, parte de la hipótesis de rendimientos constantes o con muy poco incremento respecto a los actuales, ya que las transformaciones tecnológicas e institucionales previstas tardarán tiempo antes de dar sus frutos. Eso no impide que este escenario, además de conservar de forma proactiva la salud de las personas y de los ecosistemas, también permita alimentar al conjunto de la población mundial, aunque será necesario regular y estabilizar la importación de alimentos de Asia y África, regiones deficitarias.

Para lograrlo, parte de dos hipótesis poco habituales. En primer lugar, Agrimonde 1 constata la existencia de una amplia superficie de tierra todavía cultivable a nivel mundial. Así, el aumento de la producción proviene principalmente del crecimiento de la superficie de tierra cultivada, sin deforestación pero, por ejemplo, convirtiendo gran parte de los pastos en espacio agroforestal. En segundo lugar, en la que seguramente es su hipótesis más fuerte, supone la emergencia de sistemas de consumo sostenibles al final del periodo. Esto significa una convergencia mundial del consumo alimenticio aparente de 3.000 kcal/día/habitante, de las cuales 2.500 son de origen vegetal. Es decir, una disminución del consumo aparente en el Norte, especialmente de productos animales, y un aumento y diversificación en el Sur.

En todo caso, más allá del juego de escenarios propuesto y con los ajustes que vaya siendo necesario realizar en cada momento, la dirección y el sentido de la marcha deben ser los señalados, porque la situación alimentaria vigente es insostenible en todos los sentidos del término.

Bibliografía

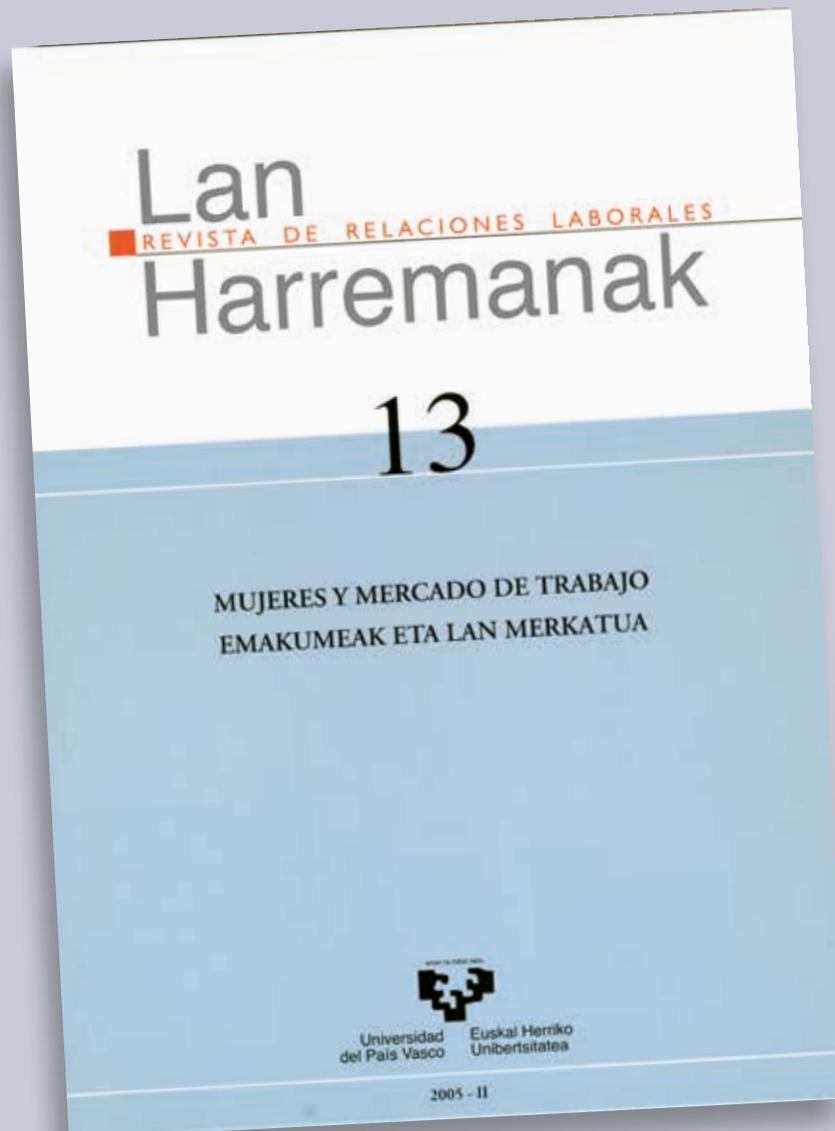
- ALTIERI, Miguel y NICHOLLS, Clara (2010): "Agroecología: potenciando la agricultura campesina para revertir el hambre y la inseguridad alimentaria en el mundo", *Revista de Economía Crítica*, nº 10, segundo semestre: 62-74.
- ANDERSON, Molly D. (2009): *A Question of Governance: To Protect Agribusiness Profits or the Right to Food?* Agribusiness Action Initiatives.
- ANSEEUW, Ward; WILY, Liz Alden; COTULA, Lorenzo y TAYLOR, Michael (2012): *Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, Roma, International Land Coalition.
- ARESKURRINAGA, Efren (2008): "La liberalización agrícola y el aumento de la inseguridad alimentaria mundial", *Cuadernos Bakeaz*, nº 86.
- BANCO MUNDIAL (2008): *Informe sobre el desarrollo mundial-2008. Agricultura para el desarrollo*, Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones.

- BOIX, Vicente (2012): *Piratas y pateras: el acaparamiento de tierras en África*, Barcelona, Icaria.
- CEO (1999): "WTO Millennium Bug: TNC Control Over Global Trade Politics", *Corporate Europe Observer*, nº 4, julio.
- DE SCHUTTER, Olivier (2009): *Mission to the World Trade Organization*, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/10/005/Add.2).
- DELGADO CABEZA, Manuel (2010): "El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica", *Revista de Economía Crítica*, nº 10, segundo semestre: 32-61.
- FAO (varios años): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma.
- (2011): *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-11*, Roma.
- (2011): *Right to Food. Making it Happen*, Roma.
- FERNÁNDEZ, Gonzalo (2012): "Soberanía alimentaria", en Juan Hernández, Erika González y Pedro Ramiro (eds.): *Diccionario crítico de empresas transnacionales*, Barcelona, Icaria.
- FISCHER, Gunther; VELTHUIZEN, Harrij van; SHAH, Mahendra y NACHTERGAELE, Freddy (2002): *Global Agro-ecological Assessment for Agriculture in the 21st Century: Methodology and Results*, International Institute for Applied Systems Analysis.
- GRAIN (2012): *El gran robo de los alimentos. Cómo las corporaciones controlan los alimentos, acaparan la tierra y destruyen el clima*, Barcelona, Icaria.
- GUILLOU, Marion y MATHERON, Gérard (2011): *The world's challenge. Feeding 9 billion people*, Versailles, Éditions Quae.
- GUSTAVSSON, Jenny; CEDERBERG, Christel; SONESSON, Ulf; OTTERDIJK, Robert van y MEYBECK, Alexandre (2011): *Global Food Losses and Food Waste*, Roma, FAO.
- HARRIBEY, Jean-Marie (dir.) (2010): *Primer diccionario altermundista*, Barcelona, Icaria.
- HARVEY, David (2007): *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- LA VÍA CAMPESINA (2011): *La agricultura campesina sostenible puede alimentar al mundo*, Yakarta.
- MADELEY, John (2003): *El comercio del hambre*, Barcelona, Intermón-Oxfam.
- MURPHY, Sophia (2002): *Managing the Invisible Hand: Markets, Farmers and International Trade*, Institute for Agriculture and Trade Policy.

- PAILLARD, Sandrine; TREYER, Sébastien y DORIN, Bruno (coords.) (2011): *Agrimonde. Scenarios and Challenges for Feeding the World in 2050*, Versailles, Éditions Quae.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.) (2000): *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Barcelona, Icaria.
- ROUDART, Laurence y EVEN, Marie-Aude (2010): “Terres cultivables non cultivées : des disponibilités suffisantes pour la sécurité alimentaire durable de l’humanité”, *Analyse du Centre d’études et de prospective* n°18, mayo, Paris, Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.
- SEN, Amartya (1981): *Poverty and camines*, Oxford, Oxford University Press.
- SMALLER, Carin y MURPHY, Sophia (2008): *Bridging the Divide: A Human Rights Vision for Global Food Trade*, Institute for Agriculture and Trade Policy.
- SHIVA, Vandana (2001): *Biopiratería. El saqueo de la naturaleza y del conocimiento*, Barcelona, Icaria.
- SUTCLIFFE, Bob (1996): “La dieta desarrollada y sus consecuencias”, en Bob Sutcliffe (coord.): *El incendio frío. Hambre, alimentación y desarrollo*, Barcelona, Icaria.
- UN MILLENNIUM PROJECT (2005): *Halving Hunger: It Can Be Done*, Task Force on Hunger, Londres, Earthscan.
- UNICEF (2012): *Levels and Trends in Child Mortality Report 2012*, Nueva York.
- VEILLARD, Patrick (2011): “Qu’est-ce que l’agroécologie?”, *Défis Sud*, n° 103, octubre-noviembre: 8-11.
- ZIEGLER, Jean (2012): *Destrucción masiva: geopolítica del hambre*, Barcelona, Península.

Capítulo V

El incierto futuro del empleo
femenino en la maquila
centroamericana y dominicana



El incierto futuro del empleo femenino en la maquila centroamericana y dominicana*

Elena Martínez Tola
Patxi Zabalo Arena

Departamento de Economía Aplicada I / Ekonomia Aplikatua I Saila
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

LAN HARREMANAK/13 (2005-II) (199-228)

ABSTRACT

Durante las últimas décadas la industria maquiladora ha sido la principal fuente de empleo industrial femenino en Centroamérica y el Caribe. Las precarias condiciones de trabajo, los bajos salarios y la falta de respeto de los derechos laborales han recibido numerosas críticas. No obstante, más allá de las controversias sobre los posibles efectos positivos del acceso al trabajo asalariado en el sector formal, hoy en día la situación de las mujeres empleadas en la maquila se enfrenta a un difícil porvenir. Por una parte, la posible desaparición de muchos de estos empleos, particularmente en el ensamblaje de prendas de vestir, debido a un nuevo marco regulador y la competencia de China y otros países asiáticos. Por otra parte, en los empleos que sobrevivan al ajuste, las condiciones laborales de las mujeres difícilmente van a mejorar en un sector principal fuente de ventaja competitiva es la continua rebaja de los costes de la mano de obra.

Azken hamarkadetan zehar, atzerriko lehengaien manufaktrazio-industria Ertamerika eta Karibeko enpresetako emakumeen lan-iturri nagusia izan da. Lanbaldintza urriak, soldata eskasak eta lan-eskubideen urraketak kritika ugari jaso izan dute. Hala ere, sektore formaleko soldatapeko lana eskuratzearen ondorio positibo posibleen gaineko gatazketatik harago, gaur egun industria horren inguruan dabilzan emakumeen egoerak etorkizuna zaila du: batetik, enplegu horietako asko desagertuko baita, bereziki janzkien muntaietan, Txina eta Asiako beste herrialde batzuen eskumen eta marko erregulatzaille berri baten ondorioz; bestetik, aldaketa horrek kaltetzen ez dituen enpleguetako emakumeen lan-baldintzak nekez hobetuko baitira eskulana etengabe merkatzea abantaila lehiakorren adibide nagusia denean.

* Una versión preliminar de este trabajo se presentó como comunicación en el Congreso de Economía Feminista / Ekonomi Feministari Buruzko Batzarra celebrado en Bilbao en abril de 2005.

During the last decades, the bonded assembly industry has been the main source of feminine industrial work in Central America and the Caribbean. The precarious work conditions, the low wages and the lack of respect to the labour law have received numerous critics. However, beyond the controversies on the possible positive effects of the access to the wage-earning work in the formal sector, nowadays the situation of the women on this industry faces a difficult future. First of all, the possible disappearance of many of these works is clear, particularly in the garment assembly, due to a new framework and the competence of China and some other Asian countries. On the other hand, as far as it concerns to the employments that survive the adjustment, the labour conditions of women hardly are going to improve in a sector where the source of competitive advantage is the continuous reduction of the costs of the labour force.

1. Introducción

Este trabajo aborda el difícil porvenir del empleo femenino en la industria maquiladora de Centroamérica y la República Dominicana, dedicada esencialmente al ensamblaje de prendas de vestir, debido al cambio en el marco regulador y a la creciente competencia de China y otros países asiáticos. El primer apartado recuerda la importancia de la maquila para estas economías, destacando su papel como principal fuente de empleo industrial femenino, a pesar de la precariedad de las condiciones de trabajo y su escasa remuneración. El segundo apartado analiza el nuevo contexto del comercio internacional, que cuestiona la viabilidad de ese modelo de inserción en la cadena de valor mundial, particularmente en el sector textil y confección. Por ello, el tercer apartado plantea las serias dudas que se ciernen sobre el futuro del empleo en la maquila, predominantemente femenino, en el nuevo escenario internacional.

2. Maquila y empleo femenino en la Cuenca del Caribe

Los países de la Cuenca del Caribe¹, junto a México, han visto florecer durante las últimas décadas una importante industria maquiladora, que fundamentalmente vincula sus economías con la de Estados Unidos. En efecto, se trata esencialmente de labores de ensamblaje o montaje de componentes importados cuyo destino final es el mercado del poderoso vecino del norte. Por eso, su actividad se concentra en aquellos sectores en los que es posible la segmentación geográfica de la producción, realizándose el diseño y la fabricación más compleja en un país del Norte económico y el ensamblaje final del producto en uno del Sur. Ello permite a las empresas transnacionales (ETN) abaratar los costes de producción de unas mercancías cuyo consumo se sigue concentrando, como la riqueza, en el Norte, dado que esa fase requiere un uso intensivo de mano de obra y ésta recibe un salario mucho menor en las economías del Sur.

Esta forma de transnacionalización de la producción comenzó a generalizarse en sectores tales como el textil y la confección, la electrónica de consumo o el automóvil en torno a 1970, como respuesta de un creciente número de empresas estadounidenses, europeas y japonesas a la crisis de rentabilidad (caída de su tasa de beneficio) a la que se enfrentaban por aquel entonces. En un primer momento se tradujo en la creación de filiales en el sudeste asiático, pero luego se ha ido ampliando el destino de esas inversiones

¹ En los informes de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, organismo de la ONU), esta denominación incluye a las economías centroamericanas, las islas caribeñas, Suriname, y Guyana. Este trabajo se centra en los países miembros del Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y en la República Dominicana, ya que desde hace unos años estas seis economías comparten relaciones institucionales de carácter comercial con Estados Unidos, lo que resulta particularmente relevante para el análisis propuesto. Además, esos seis países junto a Panamá y Belice conforman el Sistema para la Integración de Centroamericana (SICA).

de las ETN, incluyendo a las economías de Centroamérica y el Caribe. Otra novedad ha sido la cada vez mayor utilización de la subcontratación de otras empresas, locales o no, en vez de invertir para crear filiales, lo que supone correr menos riesgos por parte de la empresa multinacional. Ello ha llevado a que, a veces, en la cabeza de la cadena de valor se encuentren empresas que son meras distribuidoras del producto, sin implicación directa en su fabricación. Y es que esta cadena va más allá de la actividad productiva e incluye tanto procesos anteriores, ligados a la tecnología, la concepción y el desarrollo del producto, como posteriores, relacionados con el marketing, la distribución y venta, e incluso los servicios postventa y el reciclaje del producto (ONUDI, 2004; Gereffi y Memedovic, 2003).

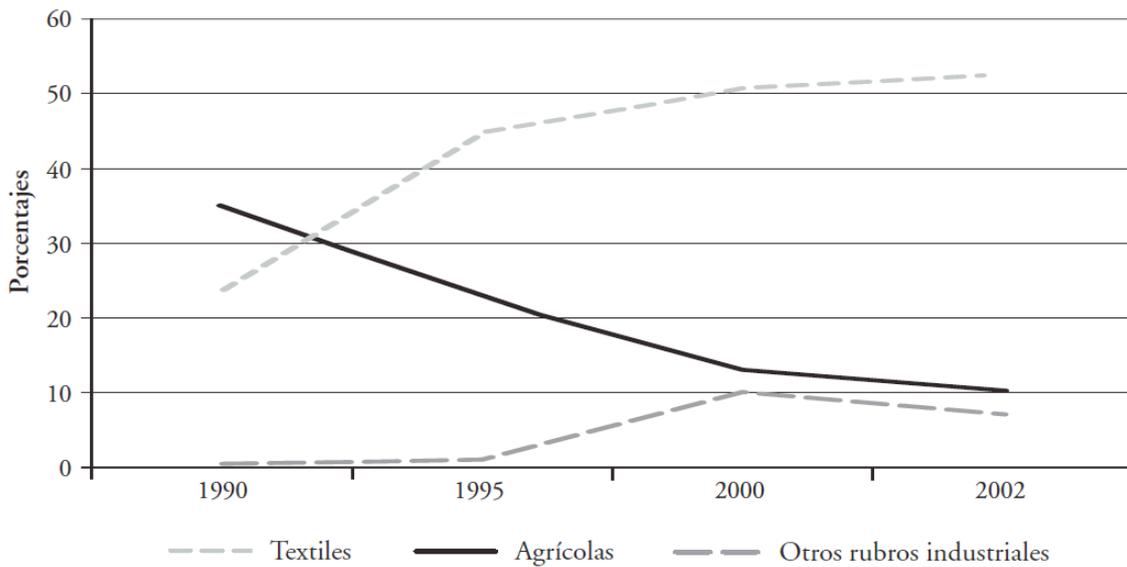
2.1. La industria maquiladora en Centroamérica y la República Dominicana: éxito comercial sin desarrollo

Aunque la legislación autorizaba su instalación desde comienzos de los años setenta y existen experiencias anteriores, la expansión de la industria maquiladora dominicana comienza en los años ochenta y desde la segunda mitad de esa década también se da en Costa Rica, El Salvador y el resto de las economías centroamericanas. Su importancia se refleja claramente en sus flujos comerciales internacionales.

Las exportaciones de Centroamérica se dirigen principalmente a EEUU, pero están menos concentradas en ese mercado que las de la República Dominicana. En efecto, en 1992, el 84% de las exportaciones dominicanas se dirigía a Estados Unidos (la UE recibía el 6% y a Latinoamérica apenas llegaba el 2%), cifra similar al 85% de 2001. Por su parte, las exportaciones a los Estados Unidos desde los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) suponían el 37% del total en 1990 (la UE representaba el 24% y las internas al MCCA eran el 17%) y son el 39% en 2001, a pesar de la recuperación del comercio intrarregional (la UE ha bajado al 13% y las intra-MCCA son el 28%). Ahora bien, más del 90% de las exportaciones de la industria maquiladora tiene como destino el mercado estadounidense (CEPAL, 2002).

No obstante, el hecho más destacable es el cambio radical en la composición de las exportaciones, que en primer lugar se dio en la República Dominicana, pero que algo más tarde ha ocurrido también en Centroamérica. Y en todos los casos debido a la maquila de prendas de vestir, que ha disparado las exportaciones de productos industriales, al tiempo que caían los precios de las materias primas. En efecto, ya en 1992 sólo el 8% de las exportaciones dominicanas hacia EEUU eran productos primarios, cifra que en 2001 había bajado hasta el 2%, cuando en la primera mitad de los años ochenta rondaba el 28%. Por su parte, desde la primera mitad de los años noventa las exportaciones de productos textiles de los cinco países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) han desplazado a las de productos agrícolas del primer puesto, representando la mitad de lo vendido en EEUU (gráfico 1).

Gráfico 1. MCCA: principales rubros exportados a Estados Unidos



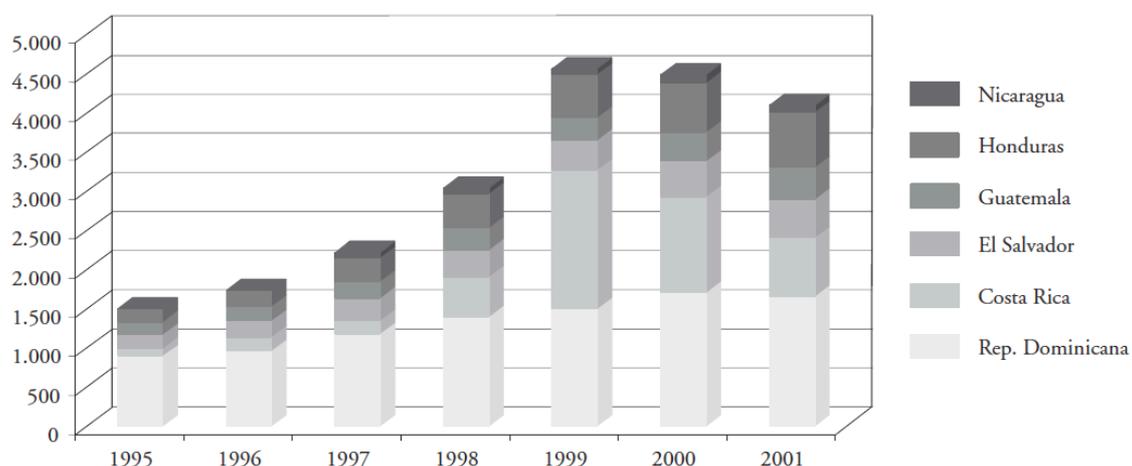
Fuente: MAGIC (2003), año base 2000. Reproducido de CEPAL (2003).

Ahora bien, son Costa Rica y El Salvador los principales responsables de esta transformación, ya que en Honduras es muy reciente y Guatemala y Nicaragua avanzan en el mismo sentido pero más lentamente. De todas formas, si para el conjunto del MCCA en 1990 el 24% de los 20 rubros de exportación más importantes eran textiles, en 2000 esos productos representaban ya el 51% del total exportado. Otros productos que avanzaron en las exportaciones de Centroamérica son los circuitos electrónicos integrados (su contribución al total de las exportaciones a los Estados Unidos era de 2,7% en 2000 y 3,7% en 2002), los instrumentos y aparatos médicos y de cirugía (1,5% en 2000 y 2,7% en 2002), exportados principalmente por Costa Rica y El Salvador. También las exportaciones dominicanas de productos industriales hacia EEUU han ido sumando otros rubros al de las prendas de vestir, pero siguen siendo relativamente escasos, sobre todo los de alto contenido tecnológico (CEPAL, 2003 y 2004d).

Por ello, a pesar de ese significativo cambio en la estructura de las exportaciones centroamericanas y dominicanas destinadas al mercado de los Estados Unidos, sigue presente su escasa diversificación, al estar ahora concentradas en los productos provenientes de la actividad maquiladora. De hecho, la actual estructura de exportaciones de la zona a los Estados Unidos refleja la importancia que en la región tienen las iniciativas del gobierno de los EEUU. Y es que, si bien el avance sin precedente de la maquila durante los años noventa (gráfico 2) se explica por la confluencia de factores internos y externos, los segundos resultan decisivos.

En primer lugar está la adopción por parte de los gobiernos de la región de una estrategia de industrialización basada en la promoción de exportaciones de productos no tradicionales. Esto ocurre en un contexto de agotamiento de la estrategia orientada al mercado interno, la conocida *industrialización por sustitución de importaciones*, y de imposición de políticas de ajuste estructural tras la crisis de la deuda externa. Esa estrategia se concreta en la creación de zonas francas industriales (ZFI), o zonas de procesamiento para la exportación (ZPE), ya utilizadas con anterioridad en otras partes del mundo, particularmente en el sudeste asiático. Las zonas francas son áreas geográficamente delimitadas del territorio de un país en las que se aplican normas especiales de carácter aduanero fiscal, monetario, crediticio, e incluso laboral para atraer inversiones extranjeras orientadas a la producción de bienes industriales que posteriormente se exportan². Con ello se pretenden generar ingresos en divisas, crear empleo y alentar la transferencia de tecnología.

Gráfico 2. Valor agregado de la actividad maquiladora* (millones de US \$)



Fuente: elaborado a partir de CEPAL (2002) y CNZFE (2003).

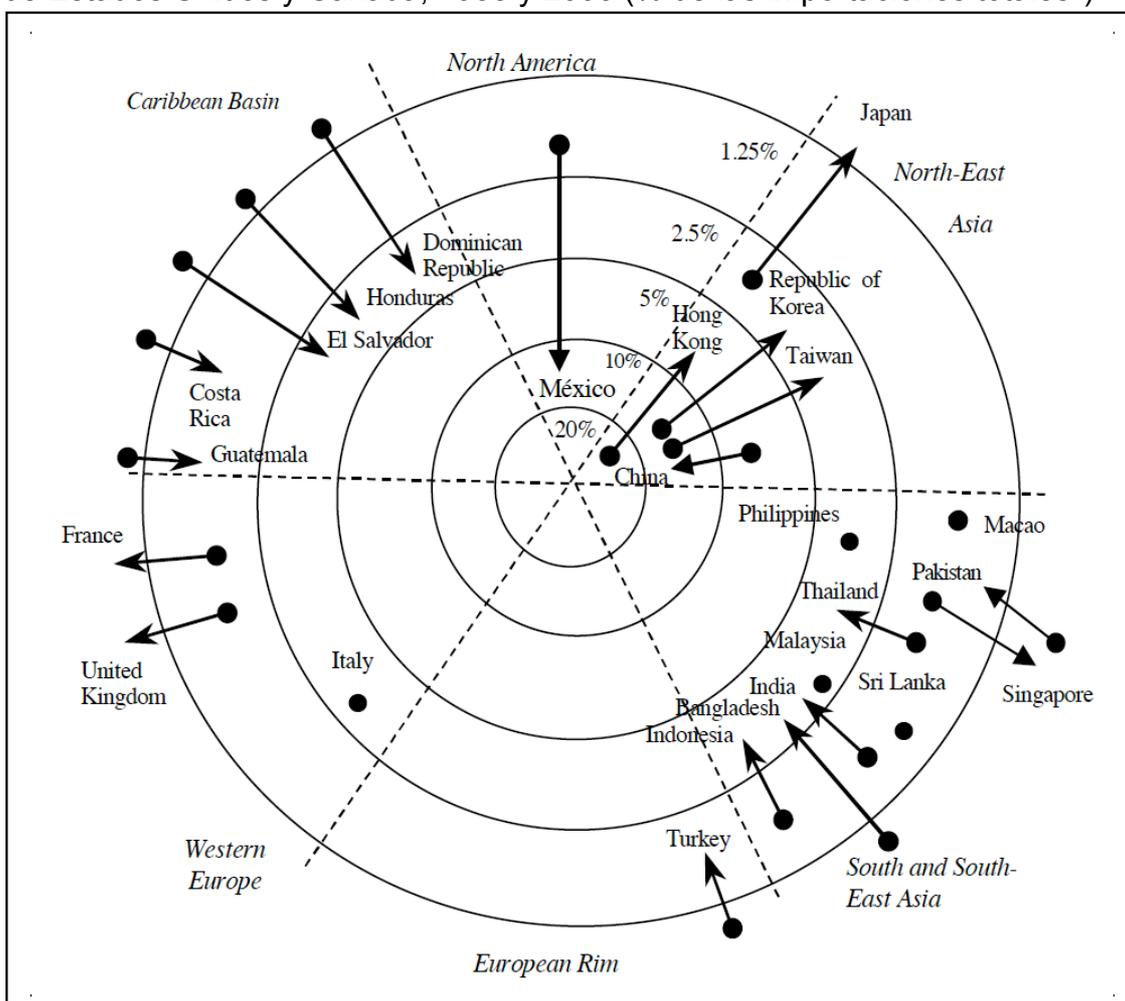
* Diferencia entre el valor de las importaciones de materias primas y las exportaciones de productos finales.

En segundo lugar se encuentra la política de asociación impulsadas por el gobierno de EEUU para facilitar la reestructuración de su industria, seriamente afectada por la alta competitividad de los productos asiáticos en su propio mercado, y que comenzó con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC).

² En la República Dominicana, la legislación de Zonas Francas de 1990 las define como un área sometida a controles fiscales y aduaneros especiales para destinar su producción o servicios hacia el mercado externo. Las empresas en ZFI están exentas de todo tipo de arancel y carga fiscal por un plazo entre 15 y 20 años. Esto incluye exenciones al pago de impuestos de importación y exportación, aranceles, derechos de aduanas; servicios de salud, así como equipos de transporte de carga; pago del impuesto a la renta referente a las compañías por acciones; pago del impuesto sobre construcción, contratos de préstamos y registro y traspaso de inmuebles, entre otros. Debido a esto mismo, las cifras de inversión extranjera directa (IED) en las ZFI son poco fiables (Vergara, 2004).

Esta iniciativa fue auspiciada por la administración Reagan a comienzos de los ochenta en el contexto del fin de la *guerra fría* y los conflictos armados centroamericanos, y bajo diversas versiones cada vez más reforzadas ha seguido hasta la actualidad. Esta política comercial favorece que las empresas estadounidenses de prendas de vestir transfirieran sus procesos intensivos en mano de obra a los países vecinos con bajos salarios, al tiempo que apoya al sector textil, proporcionándole un mercado cautivo para sus telas gracias a las normas de origen. Pero también ha atraído a exportadores asiáticos interesados en reforzar su presencia en el mercado de Estados Unidos mediante el ensamblaje en esta zona, aprovechando su ubicación geográfica y bajos costos laborales.

Gráfico 3. Cambios en la estructura de las importaciones de prendas de vestir de Estados Unidos y Canadá, 1985 y 2000 (% de las importaciones totales*)



Reproducido de Mortimore (2003).

* Para cada país, el círculo en la base de la flecha representa el porcentaje que suponía en el total de las importaciones de prendas de vestir realizadas por EE.UU. y Canadá en 1985, mientras que la punta de la flecha indica la cifra correspondiente a 2000. Estar dentro del primer anillo supone un peso en las importaciones $\geq 1,25\%$ y así sucesivamente hasta $\geq 20\%$, donde en 2000 no se sitúa ninguna economía, pero en 1985 estaba Hong-Kong.

Con todo, no cabe duda de que el segundo factor mencionado es el decisivo, lo que pone de manifiesto la debilidad y vulnerabilidad del modelo, totalmente dependiente de las preferencias otorgadas por la administración de EEUU. Además, el trato arancelario preferencial sólo se recibe cuando el procesamiento de los textiles y prendas de vestir se lleva a cabo con materia prima estadounidense. Y es que el éxito exportador de esa forma de inserción en el mercado mundial se debe a una competitividad ilusoria, basada en una ventaja competitiva *artificial*, en vez de en una verdadera competitividad. Esta supondría la mejora del tejido productivo de la economía mediante la transferencia de tecnología, el aprendizaje de la mano de obra, y la vinculación con las empresas locales, lo que generaría más actividad económica y crearía empleo, cosa que está muy lejos de ocurrir en la industria maquiladora (Gereffi, 2000 y 2003; Mortimore, 2003).

A pesar del innegable éxito que han tenido las prendas de vestir exportadas desde estos países en el mercado norteamericano (gráfico 3), y en algún caso como el de la República Dominicana ha ido acompañado de un notable crecimiento económico, su aportación al desarrollo ha sido muy escasa. Tanto desde un punto de vista meramente económico, como desde el desarrollo humano.

Cuadro 1. Zonas Francas Industriales en Centroamérica y la República Dominicana: empresas, empleos y participación en exportaciones y PIB, en 2000

	nº empresas	nº empleos	exportación ZFI / exportación total	aportación al PIB**
Costa Rica	401	49.346	66,4%	9,5%
El Salvador	190	84.023	54,7%	3,5%
Guatemala	220	61.800	*	1,1%
Honduras	212	125.508	*	11,2%
Nicaragua	44	37.341	44,5%	3,4%
Total MCCA	1.067	358.068	45%*	-
Rep. Dominicana	481	196.924	83,2%	3,1%
Total 6 países	1.548	554.992	-	-

Fuente: Elaborado a partir de CEPAL (2002) y CNZFE (2003).

* Debido a la diferentes maneras de contabilizar esta actividad, las cifras no son comparables.

** Valor añadido bruto de la industria maquiladora como porcentaje del Producto Interior Bruto

La industria maquiladora asentada en las zonas francas industriales ha creado más empleos en el sector industrial formal que ninguna otra actividad en la Cuenca del Caribe. En 2000, su punto de máximo desarrollo, había más de 1.500 empresas dedicadas a esta actividad dando empleo a más de medio millón de personas, 350 mil en Centroamérica y casi 200 mil en la República Dominicana (cuadro 1). Y una parte muy importante de ellos son empleos femeninos. Si bien la contribución de la industria maquiladora a la transformación de la composición de las exportaciones ya ha sido reseñada, conviene destacar también su gran participación en ellas, que en la economía dominicana supera el 80% (cuadro 1).

Ahora bien, esto junto a su concentración en un solo mercado, el estadounidense, hace que estas economías sean muy vulnerables, al ser muy dependientes de la evolución de su demanda. Así, lo que durante los años noventa las vinculaba positivamente al crecimiento sostenido de EEUU, a partir del 2000, tras el estallido de la burbuja financiera de la *nueva economía*, las mantiene atadas a un mercado mucho menos dinámico. Y como además su acceso preferencial depende de la compra de insumos en EEUU, las importaciones también son muy grandes, quedando en el país donde se ensambla muy poco valor añadido del producto³ (gráfico 2), limitado casi exclusivamente a los salarios pagados.

Esto se refleja en la escasa aportación al producto interior bruto de las economías centroamericanas y dominicana (cuadro 1). Una relativa excepción es Costa Rica, que ha avanzado más que el resto en la diversificación de actividades hacia otras de mayor contenido tecnológico que el textil, lo que sin embargo no le ha librado de su extrema dependencia de los vaivenes del mercado norteamericano. Y otra bien diferente es Honduras, cuya irrupción en la actividad maquiladora es posterior y casi exclusivamente dedicada a las prendas de vestir, pero ha crecido muy rápidamente compitiendo con sus vecinos gracias a sus menores salarios. Así, en 1996 su salario por hora trabajada en la maquila (1,05 dólares) era algo inferior al de Guatemala (1,14 \$) y El Salvador (1,2 \$), y la mitad del de Costa Rica (2,04 \$) (CEPAL, 2002). Claro que tirar de los salarios hacia abajo en una actividad con tan poco contenido tecnológico no es una estrategia de futuro: siempre habrá algún otro que ofrezca menores costes laborales (gráfico 4).

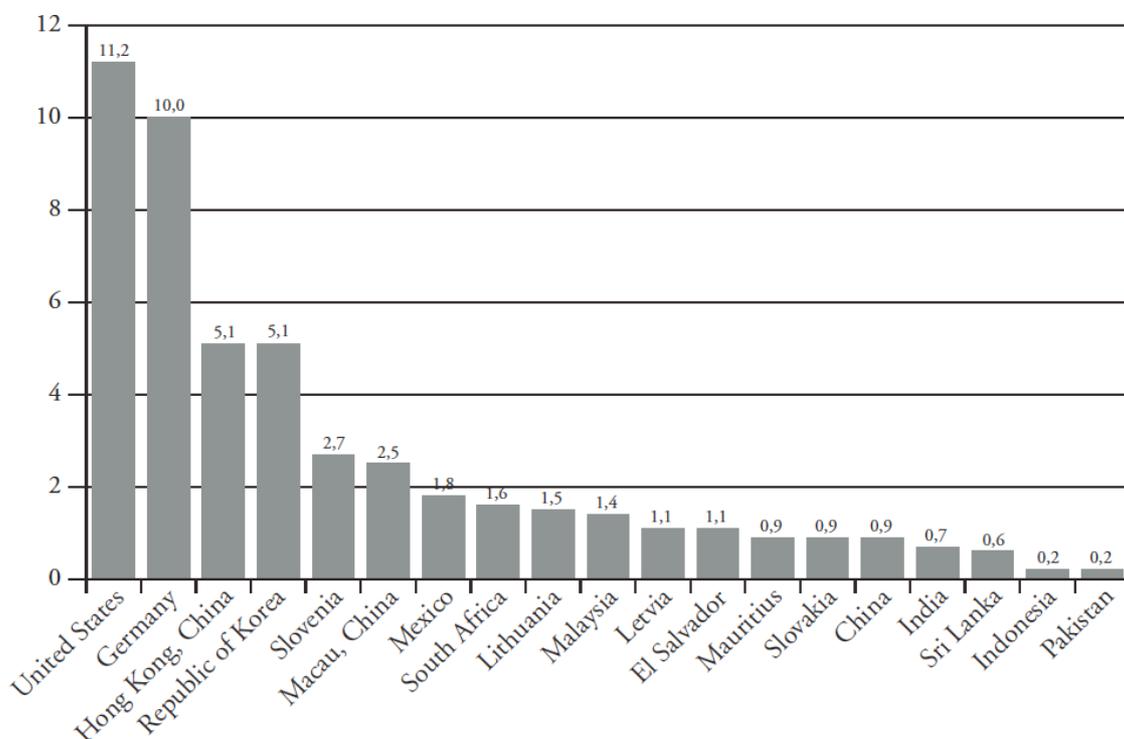
Además, el escaso valor añadido que queda en la economía maquiladora tiene otra importante repercusión negativa cara al desarrollo económico, y es que no genera eslabonamientos productivos. Las ZFI funcionan como un enclave desconectado del resto de la economía, sin que se de un efecto de arrastre hacia la economía local que cree tejido industrial y su correspondiente empleo, ni tampoco encadenamientos hacia delante. En el caso de las prendas

³ En la República Dominicana, desde 1999 las remesas de emigrantes superan al saldo comercial (exportaciones menos importaciones) de las zonas francas industriales (BCRD, 2005). Y salvo en Costa Rica, en 2002 en el resto de Centroamérica también son superiores las remesas al saldo comercial de las ZFI: en El Salvador y en Guatemala son casi 4 veces mayores, en Honduras representan un ingreso similar, y en Nicaragua son 6 veces mayores (CEPAL, 2002; Orozco, 2003).

de vestir, hay tres fases diferenciadas por su menor o mayor valor añadido: 1º) el ensamblaje de insumos importados, típico de las ZFI; 2ª) la producción del *paquete completo*⁴, que incluye adquisición de insumos, desarrollo y fabricación del producto y distribución, todo ello a partir del diseño de una ETN; 3º) diseño y marcas propias. Y mientras las empresas de las economías asiáticas más dinámicas, como Corea, Taiwán o Hong-Kong, hace tiempo que pasaron al paquete completo e incursionan en las marcas propias, y China avanza tras ellas a gran velocidad, la industria maquiladora de la Cuenca del Caribe sigue mayoritariamente estancada en el mero ensamblaje (Gereffi, 2000; Gereffi y Memedovic, 2003).

Gráfico 4. Costes laborales por hora en la industria de la confección, 2000

(en US \$)



Reproducido de UNCTAD (2005)

Y es que, a diferencia de las economías asiáticas que han tenido más éxito en su desarrollo ligado a la exportación (UNCTAD, 2002), los países de la Cuenca del Caribe han realizado una apertura *pasiva* hacia el exterior. En efecto, con la sola excepción del tan mencionado caso del establecimiento de Intel en Costa Rica, se han limitado a facilitar la llegada de cualquier tipo de inversionista extranjero (CEPAL, 2004b), en vez de identificar inversiones estratégicas y negociar las condiciones de su instalación con las empresas

⁴ Esta expresión se presta a confusión. A veces se atribuye el servicio de *paquete completo* a empresas que realmente sólo realizan *medio paquete*, ya que se limitan a producir y distribuir, pero no se encargan de la planificación y desarrollo del producto.

multinacionales. Esto resulta lógico en el marco de las políticas de ajuste estructural promovidas por las instituciones de Bretton Woods con base en el llamado *Consenso de Washington*. Pero supone, al igual que otros casos en Latinoamérica, una estrategia perjudicial para la inmensa mayoría de la población. Porque se trata, en esencia, de una venta barata de sus economías en beneficio de las grandes empresas multinacionales.

De hecho, este modelo de inserción en la economía mundial pasa por *ceder* el uso de una fuerza de trabajo barata a cambio de casi nada. En efecto, las zonas francas industriales se caracterizan por sus exenciones impositivas, no sólo en aduanas sino también en tasas sobre beneficios empresariales y otros, y todo tipo de subvenciones en las que compiten unos países con otros para fomentar las inversiones. Así que las empresas maquiladoras que operan en las ZFI, sean de capital extranjero o local, apenas aportan ingresos al fisco, al tiempo que se benefician de sus gastos e inversiones en infraestructuras etc. Es decir, que lejos de favorecerlo, contribuyen negativamente a un posible gasto público de carácter social. Pero es que además, en el modelo imperante en la Cuenca del Caribe, del que la República Dominicana es su máximo exponente y Honduras el alumno más aventajado, la transferencia de tecnología y la capacitación de la mano de obra casi no existen, dada la concentración de la maquila en meras actividades de ensamblaje de prendas de vestir. De manera que la principal contribución de las ZFI a la economía de estos países es la creación de empleo, mayoritariamente para mujeres. Y encima, su aportación a la entrada neta de capital extranjero es relativamente pequeña, dadas las facilidades de las que disfrutaban para comprar maquinaria exenta de impuestos y repatriar beneficios (CEPAL, 2004b).

El resultado tampoco es nada brillante si se valora desde el punto de vista del desarrollo humano, tal y como han hecho Ranis y Stewart (2002). Efectivamente, salvo Costa Rica, que desde los años sesenta destaca en el panorama latinoamericano por una estrategia impulsora del desarrollo humano (educación, ausencia de gasto militar, etc.), el resto de los países considerados en este trabajo aguantan mal ese examen. Según estos autores, Costa Rica, a pesar del retroceso en el gasto social durante los años ochenta, ha conseguido traducir su inversión en desarrollo humano de las décadas anteriores en un círculo virtuoso en el que aquel promueve el crecimiento y éste alimenta el bienestar de la población.

Mientras, el resto de los países centroamericanos arrastran una historia poco edificante que los mantiene en un círculo vicioso, en el cual las carencias en desarrollo humano ralentizan el crecimiento económico, cuya mediocridad, a su vez, resta posibilidades al primero. La única excepción es la economía salvadoreña durante la década de los noventa, que consigue una cierta aceleración de su crecimiento, pero éste no supone una mejora en el desarrollo humano. Este mismo sesgo pro-crecimiento se observa en la economía dominicana, pero desde los años setenta; esto es, un crecimiento económico importante desperdiciado porque su mala distribución (poco gasto social, etc.) impide el desarrollo humano. Y de acuerdo con los autores mencionados, lo

más grave es que la secuencia recomendada por la ortodoxia económica, es decir, primero crecer, que luego ya llegará el desarrollo, nunca se cumple. O sea que, si se persigue de verdad el bienestar humano, hay que cambiar de modelo. En este caso, el de la industria maquiladora.

2.2. Las condiciones laborales de las mujeres en las zonas francas

Al igual que en los países más dinámicos del Sudeste Asiático, en la industria maquiladora una parte fundamental del éxito se debe al empleo de mujeres. Ha sido precisamente la posibilidad de contar con una abundante, dócil y disciplinada mano de obra femenina lo que ha posibilitado el mantenimiento de bajos costes laborales y por tanto de la competitividad exterior (Zabala, 1995). Así que parece que son precisamente los diferenciales salariales existentes entre países y, dentro de los países entre hombres y mujeres, lo que permiten a las empresas transnacionales competir en el mercado internacional vía costes. Dicho de otra manera, las ETN que operan en un mercado mundial altamente competitivo aprovechan la vulnerabilidad de la mano de obra femenina para ajustar los costes de producción (UNCTAD, 2004).

En las ZFI centroamericanas y dominicanas el empleo femenino siempre ha sido mayoritario, pero se observa una disminución tendencial de su presencia relativa frente al masculino, así como una evidente discriminación por género. Esto es claro en la República Dominicana, que es el país del entorno con más larga trayectoria y de alguna manera definidor del modelo de maquila de la Cuenca del Caribe: desde el 61% del empleo total de las ZFI que representaban las mujeres en 1992, han bajado al 53% en 2003. Además, se da una clara segmentación de género por actividades: en 2003, las mujeres suponen una proporción algo mayor que el promedio en el nivel ocupacional más bajo (55% de operarias), mientras que sólo son el 39% del personal técnico y el 46% del equipo gerencial-administrativo, con el agravante de que en esta categoría eran el 66% en 1992. Y la mayor parte de este empleo (69% del total) se concentra, conviene recordarlo, en el sector textil y prendas de vestir (CNZE, 2003), el más vulnerable frente a los cambios en las reglas del comercio mundial. También en El Salvador, se observa una brecha de género basada en la ocupación: el 80% del personal operario son mujeres; en cambio, en supervisión y puestos gerenciales, la mayoría son hombres. Y el predominio del empleo de las ZFI en la producción de prendas de vestir es, como en Honduras, Guatemala y Nicaragua, todavía más acentuado que en la maquila dominicana (Alvarenga, 2001; CEPAL, 2002).

Y nada parece indicar que esta dinámica se vaya a modificar en el próximo futuro. Precisamente, uno de los problemas a los que se enfrentan muchas economías del Sur es la pérdida de posiciones relativas en el mercado internacional cuando los costes salariales aumentan. Esto ha sucedido en la República Dominicana cuando los costes salariales han aumentado y se han perdido empleos en favor de otros países de la zona, como Honduras o Guatemala, donde los costes salariales son menores y el acceso al mercado estadounidense similar. De este modo, los gobiernos de los países del Sur que

utilizan las zonas francas industriales como medida para atraer inversiones, al someterse a los imperativos de las ETN, se ven inmersos en una carrera hacia el fondo, en la que todos llevan las de perder. Compiten entre sí para proporcionar ubicaciones *excepcionalmente* atractivas y conseguir que las multinacionales establezcan las partes de su proceso productivo más intensivas en mano de obra y de menor valor añadido. Se remarca el término *excepcional* puesto que son las ventajas no comunes al resto del territorio nacional, lo que las dota de un mayor atractivo. Entre la multitud de ventajas de las que gozan las ETN en estas ZFI, cabe destacar una legislación laboral y medioambiental menos exigente, presente en muchos países.

En lo que a la legislación laboral respecta, existe una variada gama de situaciones de incumplimiento de los derechos de sindicación, huelga y negociación colectiva a lo largo de las ZFI de los diferentes países. Estos incumplimientos van desde la directa exención de las leyes laborales (medida muy drástica y claramente identificable), hasta la no aplicación de la legislación laboral debido a la insuficiente inspección o desidia por parte de los gobiernos y la negativa a los sindicatos para su entrada en las ZFI. Dado que la exención de la legislación es una medida demasiado evidente, es precisamente su no aplicación la práctica más habitual (CIOSL, 2004a).

Desde sus comienzos, la maquila caribeña y centroamericana, al igual que la de otras partes del mundo, ha sido denunciada por sus condiciones laborales. Así, en la República Dominicana, el Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF) realizó diversos estudios de campo desde los años ochenta poniendo de manifiesto las duras condiciones de ese empleo mayoritariamente femenino (entonces más del 80%). Además de denuncias y asesorías, desde esta institución también se hicieron análisis de género para explicar el fenómeno, conectándolo con las relaciones patriarcales y de subordinación, y estudiando las formas de resistencia (CIPAF, 1987; Pineda, 1990; Portorreal, 1990; SUT, 1990; Catanzaro, 1986). Y la mayor parte de lo escrito entonces está plenamente vigente, aunque algunas cosas han cambiado.

Una de las modificaciones, en principio positiva, es que todos los países del área han adaptado su legislación del mercado de trabajo a las normas laborales básicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2003b y 2004). Esto no deja de ser un umbral mínimo e insuficiente (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004). Pero aún así, otra cuestión es que se cumpla, o en su caso se haga cumplir. Siguiendo con el caso dominicano, la CIOSL denunciaba en 2002, diez años después de la aprobación del nuevo Código Laboral, que los estrictos requisitos para las negociaciones colectivas, junto a los ataques antisindicales, las hacen casi inoperantes, situación que es particularmente grave en las ZFI. De este modo, para unas 500 empresas y cerca de 200 mil empleos sólo había tres convenios colectivos en vigor (entiéndase que son convenios de empresa, no sectoriales o regionales) y otros diez firmados pero ineficaces, ante su absoluto incumplimiento por la empresa. En parte eso se explica porque, por miedo a represalias, sólo un tres por ciento del personal de las zonas francas está sindicado (CIOSL, 2002). Por su parte, en

Centroamérica la organización sindical en las maquilas ha sufrido un claro retroceso, lo que se expresa en que de 1.212 empresas maquiladoras en 2003 apenas 45 tienen presencia sindical. Esto se debe tanto a la política antisindical como a los frecuentes cierres de empresas, provocadas por la contracción de la demanda y por la extinción de las exenciones tributarias, que terminan con despido de personal y reapertura en la misma zona franca con otra razón social (Wolf et al., 2003).

Al respecto, a mediados de 2004, una dirigente sindical insistía en denunciar la falta de libertad sindical en las ZFI dominicanas por la presión de los patronos, así como las precarias condiciones de trabajo y el acoso sexual que sufren muchas trabajadoras. En lo que se refiere a salarios, explicaba que una obrera de una zona franca percibe menos de 100 dólares mensuales y que en las regiones “deprimidas, cerca de la frontera, el salario mensual mínimo es de apenas 1.690 pesos” (unos 31 □). Y después de constatar que también en los países centroamericanos las maquiladoras se basan en mano de obra barata y malas condiciones de trabajo, sostiene que, como no hay empleos alternativos: “los dominicanos no podemos pedir que se cierren las zonas francas, ya que con ello se perderían todos esos empleos. Por el contrario, ¡sí podemos pedir que se mejoren las condiciones de trabajo!”. Para lograrlo, propone unificar los criterios de producción en todos los países del Sur y seguir colaborando con los sindicatos estadounidenses (CIOSL, 13-8-2004). Salvo esto último⁵, el resto se parece mucho a las denuncias de hace dos décadas, y no es por casualidad, sino porque la base de las ZFI es la competencia en bajos costes, principalmente salariales.

Para mantener bajos los costes laborales, y a poder ser rebajarlos en términos reales, como viene ocurriendo en la República Dominicana desde 2000⁶, resulta práctico recurrir a la mano de obra femenina, abundante y poco organizada, al menos en los sindicatos tradicionales. Porque, si bien gracias al trabajo remunerado, aunque sea tan precario como el de la maquila, las mujeres dominicanas han ido erosionando el mito del *proveedor masculino* en la esfera doméstica, esa ideología todavía prevalece en el ámbito de los centros de trabajo y en el estado, donde experimentan una subordinación de clase además de la de género (Safa, 2002, 1999, 1998 y 1995).

Todo ello no es óbice para que se hayan producido ciertos avances, si bien circunscritos a algunas empresas y referidos casi exclusivamente a las condiciones físicas de trabajo, no a su remuneración ni a la libertad de acción sindical. Además estas mejoras han venido impuestas desde la casa matriz de

⁵ Existen diversas controversias entre quienes dudan de las buenas intenciones del sindicalismo del Norte en su apoyo al del Sur, y quienes lo consideran la mejor solución para hacer frente a los retos de la globalización neoliberal. Todo ello cruzado con la cuestión de la *cláusula social*; esto es, si hay que incluir el cumplimiento de las normas laborales en los acuerdos comerciales o no. Esos temas desbordan con mucho la pretensión de este trabajo, pero conviene recordar que también hay una oposición a la cláusula social desde posiciones progresistas (Singh y Zammit, 2004; Kabber, 2002).

⁶ El salario mínimo del sector privado ha caído durante los últimos cinco años a una tasa media del 5,6% anual (BCRD, 2005).

algunas ETN, que a su vez respondía vía *código de conducta* a las presiones de organizaciones de la sociedad civil estadounidense, por lo que pueden interpretarse como resultado positivo del activismo en el Norte. El caso paradigmático, y bastante excepcional⁷ aunque algo ha influido en las empresas competidoras, es el del Grupo M, de capital dominicano y con sus 13.000 empleos la mayor empresa industrial no sólo de las zonas francas sino de todo el país. Durante los últimos años ha introducido evidentes mejoras en las condiciones de trabajo del personal empleado para poder seguir actuando como subcontratista de la conocida marca de ropa vaquera Levi Strauss & Co., autora del primer código de conducta de una multinacional en 1992 (Pineda, 2000).

En El Salvador, a pesar de las mejoras legislativas, las condiciones laborales han mejorado muy poco respecto a las de hace años y siguen arrastrando una evidente discriminación de género. Con una jornada legal de 44 horas semanales y 15 días de vacaciones anuales no siempre respetados, ahora se suelen pagar las horas extras, pero no al precio marcado por ley, sobre todo en las nocturnas. Apenas existen descansos en la jornada laboral y resulta difícil conseguir permiso para asistir a una consulta médica y mucho más para cuidado familiar. Hay bastante empleo sin formalizar un contrato, o incluyendo en éste condiciones abusivas sobre rendimiento que en la práctica se traducen en una prolongación de la jornada, al tiempo que en otros casos no se incluyen las coberturas sanitarias legalmente establecidas. Todo ello en un entorno físico poco saludable, particularmente para los pulmones debido al polvillo de tela que flota en el ambiente en ausencia de una ventilación adecuada, pero también por la mala calidad del agua, insuficiencia de servicios sanitarios y condiciones insalubres de las cafeterías. Y además con un ambiente propicio para violencia social ligada a la sexualidad femenina, y una extendida práctica de despidos por embarazo o después del parto (Alvarenga, 2001; Las Dignas, 2003; Pautassi, Faur y Gherardi, 2004). Y algo parecido pasa en Nicaragua (Turcios, 2002; Bickham y Köpke, 2001).

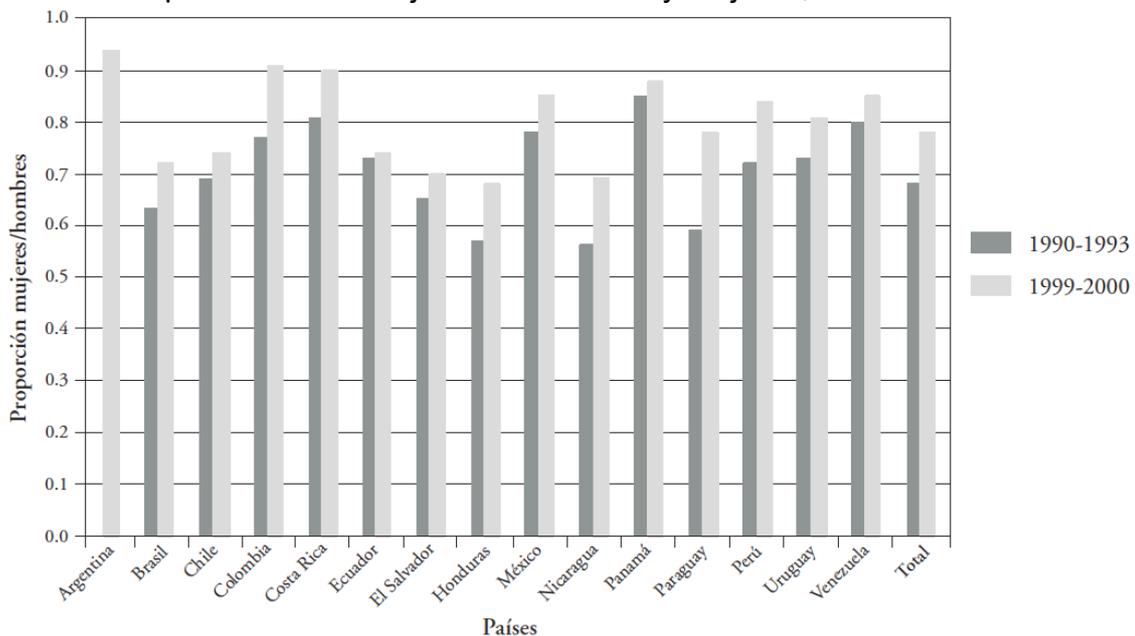
El principio de igual remuneración por el mismo trabajo es otro de los que se incumplen sistemáticamente en las ZFI, aunque como es bien sabido no es algo específico de la maquila (gráfico 5). En la República Dominicana, en 2003, donde los salarios de las zonas francas son un 24% inferiores a los del resto de la economía, el personal operario, donde predominan las mujeres, cobra en promedio el 48% del salario del personal técnico, mayoritariamente masculino (BCRD, 2005; CNZFE, 2003). En la maquila salvadoreña, cuyo salario mínimo es notablemente inferior al del resto de la industria, muchas personas cobran incluso menos que el salario mínimo, y la mayoría de ellas son mujeres (Alvarenga, 2001). Pero esta discriminación por género no acaba en la maquila ni en el salario directo, ya que el sistema de pensiones incluye cláusulas que perjudican claramente a las mujeres frente a los hombres. La nueva legislación

⁷ También en Honduras, con fracaso (Köpke, 2000), y en El Salvador (Molina y Quinteros, 2000) ha habido intentos de intervenir desde el exterior de algunas empresas sobre sus condiciones laborales. Sobre este controvertido asunto, resultan interesantes Intermón-Oxfam (2004a y 2004b).

se introdujo a mediados de los noventa y es considerada *generosa* en sus prestaciones cuando se la compara con otras reformas previsionales latinoamericanas. Pero, con ella, las mujeres en general recibirán pensiones menores que las de los hombres, al trasladar directamente las diferencias que se producen en relación a género en el mercado laboral al sistema previsional (Alvarenga, 2002). De nuevo resulta que esta no es una peculiaridad salvadoreña, sino que se ha generalizado por Latinoamérica (Marco, 2004).

Además, el hecho de que las mujeres sean sistemáticamente excluidas de actividades de formación y promoción, y se las encasille en las labores de menor cualificación tiene efectos a más largo plazo. Empezando porque la presunta *menor cualificación* no es tal, porque a coser también se aprende y cuesta lo suyo. Lo que ocurre es que, como el trabajo doméstico se encuentra socialmente devaluado, también se devalúan los que se asimilan a él, y su cualificación no es reconocida por el mercado (Bifani, 2002; Gálvez, 2001). A ello hay que sumar que son quienes se responsabilizan del trabajo doméstico, lo que les hace disponer de mucho menos tiempo que los hombres para otras actividades, sean formativas, de ocio o reivindicativas. El que la zona franca conforme un espacio aislado, donde los controles sindicales son menores y la mayor parte de los puestos intermedios y superiores estén ocupados por hombres, hace que las mujeres se encuentren en situación de especial indefensión ante los abusos cometidos por sus superiores.

Gráfico 5. América Latina: países seleccionados. Relación del ingreso medio por hora de trabajo entre hombres y mujeres, 1990-2000



Reproducido de OIT (2003a)

3. Cambios en el marco regulador y sus consecuencias

La limitación de los beneficios asociados al acceso privilegiado al mercado de EEUU, la competencia de los productos textiles chinos tras la eliminación del sistema de cuotas a la importación de los países del Norte y la entrada en vigor del Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (ASMC) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) son los principales retos a los que se enfrentan actualmente las ZFI de Centroamérica y la República Dominicana. Todo ello pone en cuestión la propia existencia de estas zonas francas, al agotarse la ventaja competitiva de esos países, por lo que no se puede descartar la deslocalización y concentración del sector en otras zonas geográficas. En concreto, en el área del Pacífico Asiático, donde los costes laborales son menores y el sistema de cuotas ha llevado a China, y en menor medida a la India, a avanzar en la cadena de valor del textil y dirigirse hacia la fase de *paquete completo*.

3.1. La profundización de los acuerdos preferenciales con Estados Unidos

Como ya se ha señalado, el factor decisivo para explicar el modelo de industria maquiladora imperante en Centroamérica y el Caribe es el trato preferencial otorgado por EEUU a los productos provenientes de esos países, si bien con la exigencia de cumplir ciertas normas de origen, particularmente en el caso de las prendas de vestir.

Estos acuerdos han ido ampliado sus preferencias en tres etapas. Desde principios de los años ochenta, el mecanismo de producción compartida y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)⁸ han sido los principales acuerdos para facilitar el acceso al mercado estadounidense de productos ensamblados en esos países. No obstante, a raíz de la entrada de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, las condiciones de acceso de los países de la Cuenca del Caribe al mercado estadounidense empeoraron en comparación con los productos mexicanos. Por eso, tras años de pedir los países centroamericanos y caribeños la *paridad* con las ventajas mexicanas, en mayo de 2000 empieza una nueva etapa, al ampliar EEUU la ICC mediante la Ley de Asociación Comercial Estados Unidos Cuenca del Caribe, CBTPA por sus siglas en inglés. Este acuerdo extiende los beneficios comerciales a las prendas de vestir, así como a otros productos anteriormente excluidos, elimina los aranceles sobre el valor agregado, y prolonga su período de vigencia hasta septiembre del 2008⁹. Y la tercera etapa comenzará en breve

⁸ El mecanismo de producción compartida (actualmente llamado SA 9802, antes se denominaba 807-A) es parte de la normativa aduanera de EEUU y permite que productos ensamblados en el exterior, pero que utilicen insumos estadounidenses, paguen impuestos sólo sobre el valor agregado fuera de EEUU, mayormente salarios. Por su parte, la ICC es una concesión unilateral de EEUU que posibilita que una amplia gama de productos de Centroamérica y el Caribe ingresen en condiciones favorables al mercado estadounidense.

⁹ No obstante, a pesar de que la ampliación de la ICC compensaba a los países del Caribe, dista de ser una equiparación con el TLCAN. De hecho, mediante la CBTPA se logra igualar el acceso en términos de aranceles, pero no una paridad en cuanto a reglas de origen (Isa-Contreras et al., 2003)

con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y Estados Unidos, conocido como el DR-CAFTA por sus siglas en inglés¹⁰.

En términos generales, este tratado permite que todos los productos industriales de esos seis países entren en Estados Unidos libres de aranceles y cuotas. Además, se mantienen las preferencias de la CBTPA y el SGP¹¹, y se garantiza la existencia de las ZFI y la continuidad del reintegro de derechos de aduana (*drawback*); eso sí, sólo mientras lo permita la OMC. En el caso de la confección, se asegura el libre e inmediato acceso de cualquier prenda de vestir elaborada en esos países con tela e hilaza de la zona, así como también con telas de tejido plano provenientes de México y Canadá (además de los firmantes del tratado), esto último sujeto a ciertos límites (CEPAL, 2004a y 2004b).

Dada su actual crisis y la tormenta que se avecina sobre la industria maquiladora, a menudo se considera que el DR-CAFTA puede suponer un alivio ante las nuevas reglas de juego en el sector textil y confección¹². Sin embargo, esta visión tan positiva de la historia tiene su vuelta. Por un lado, los acuerdos preferenciales ofrecen fuertes incentivos para disminuir el valor añadido nacional de las exportaciones, limitando así los encadenamientos productivos con las empresas locales y con ello el proceso de industrialización. Así, todo parece indicar que el principal beneficiario de estos acuerdos de asociación con EEUU hayan sido y seguirán siendo las ETN originarias de ese país (Trejos, 2005). Por otro lado, no faltan voces autorizadas que se oponen al DR-CAFTA. Sobre todo por sus repercusiones en la agricultura, pero también por su regulación del comercio de servicios y los derechos de la propiedad intelectual, terrenos todos en los que este tratado supone una vuelta de tuerca adicional a las ya de por sí asimétricas normas de la OMC (Oxfam, 2004c; Isa-Contreras 2004a y 2004b).

¹⁰ El proceso que ha culminado con este tratado empezó en septiembre de 2001, cuando los países del MCCA y EEUU lanzaron la idea de un Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, conocido como CAFTA por sus siglas en inglés. Y durante 2003 se negociaron sus aspectos principales. Poco después, y en sólo unos meses que concluyeron en marzo de 2004, la República Dominicana y Estados Unidos acordaron que el país caribeño se incorporaría al tratado con las mismas obligaciones y compromisos que los centroamericanos, pasando a ser conocido como el DR-CAFTA. Este tratado ha sido ratificado por el Senado de EEUU en junio de 2005 por lo que sólo falta que finalice su tramitación por el Congreso para que entre en vigor (La Jornada, 1-8-2005).

¹¹ El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) son rebajas arancelarias concedidas unilateralmente por países del Norte a los países del Sur de su elección en el marco del GATT (ahora dentro de la OMC) desde los años 1970. Dadas las condiciones impuestas y el bajo nivel de los aranceles para la mayoría de los productos industriales, su importancia es marginal para la mayoría de los países del Sur.

¹² Eso explicaría la intensa y exitosa (si tenemos en cuenta que se alcanzó un acuerdo en pocos meses y recogiendo sus peticiones) campaña que a favor de la incorporación de la República Dominicana al CAFTA orquestó ADOZONA, la patronal de las zonas francas dominicanas (Peguero, 2004).

3.2. La progresiva aplicación de las reglas de la OMC y la aparición de poderosos competidores

Uno de los principales retos a los que se enfrenta la maquila centroamericana y dominicana es el escenario post-cuotas. Desde la entrada en vigor en 1974 del Acuerdo Multifibras (AMF) y su sistema de cuotas, al que en el marco de la OMC sucedió en 1995 el Acuerdo sobre Textil y Vestido (ATV), hasta su total desaparición en enero de 2005, la localización de las ETN del textil y la confección ha estado determinada no sólo por los bajos costes laborales sino también por la posibilidad de introducir esos productos en los mercados estadounidense y europeo sin cuotas.

Esta situación ha desembocado en una gran dispersión de la actividad a nivel internacional y ha posibilitado que algunos países, libres de cuotas máximas para acceder a los mercados del Norte (o sea, libres de las restricciones del AMF y luego del ATV), desarrollen un sector exportador desconocido y hayan puesto en marcha un proceso de industrialización basado en él. Así, países como Bangladesh o Sri Lanka se han especializado en la parte del proceso productivo más intensiva en mano de obra, la de menor valor añadido, sin avanzar en la cadena de valor. Y tan importante como las ventajas otorgadas a esos países ha resultado la contención durante ese largo periodo de la capacidad exportadora de otros, como es el caso de China y la India, que se han visto frenados y que ahora, en un escenario sin cuotas, ven la posibilidad de desarrollar al máximo su capacidad, a expensas de otros países del Sur.

Además, en el caso de China, el sistema de cuotas se convirtió en un aliciente para desarrollar otras partes del proceso productivo, que van más allá del ensamblaje. Resultado de ello, en la actualidad se encuentra con un sector textil y de prendas de vestir que ha desarrollado encadenamientos hacia delante y hacia atrás, y le posibilita competir en el segmento de paquete completo. Además de los bajos costes de la mano de obra, una de las principales ventajas competitivas de China en el escenario post-cuotas es la integración obtenida en los sectores del algodón, textil y confección, inexistente en otros países. Gracias a eso evita los altos precios de los textiles importados desde países menos competitivos, como les sucede a los productos ensamblados en la Cuenca del Caribe, que deben sostener los precios de los textiles estadounidenses, que están obligados a utilizar bajo el régimen de producción compartida.

El gráfico 4 recoge la evolución de los suministradores de textil del mercado norteamericano entre 1985 y 2000, apreciándose la pujanza de los países de la Cuenca del Caribe, que ocupan un importante lugar, tras China y México. Desde entonces, ante el empuje de China, México ha perdido parte de su participación en las importaciones estadounidenses de prendas de vestir, situándose en el 10%. Por su parte, los países de la Cuenca del Caribe en conjunto han seguido ganando cuota, hasta llegar a suponer el 16,3% en 2002, si bien entre ellos Guatemala y sobre todo Honduras suben, mientras la República Dominicana cede posiciones (UNCTAD, 2005).

Sin embargo, las previsiones para el escenario post-cuotas son muy poco halagüeñas, puesto que calculan que la cuota de China en las importaciones de confección de Estados Unidos llegará al 50%, frente al 16 % de 2002, y la de la India pasará del 4% al 15%. Paralelamente, México bajaría al 3% y el resto de los países latinoamericanos (esencialmente los de la Cuenca del Caribe) sólo supondrían el 5% de las importaciones estadounidenses (Nordås, 2004). No obstante, una de las principales carencias de los modelos econométricos utilizados es no tener en cuenta factores como la proximidad geográfica, que en gran parte del comercio de prendas de vestir es muy importante, por lo que ese tipo de proyecciones deben tomarse con precaución (Mayer, 2004; Nordås, 2004; UNCTAD, 2005).

Y es que, tal y como señala Gereffi (2004), los países asiáticos de nueva industrialización y China “han usado el paquete completo para obtener una ventaja competitiva duradera”. Por el contrario, los países que salían beneficiados del sistema de cuotas han disfrutado de un largo periodo excepcional, pero cara al futuro se encuentran en una situación comprometida. En el caso de Centroamérica y la República Dominicana, se trata de países que se han beneficiado indirectamente del sistema de cuotas, en la medida que para su acceso al mercado estadounidense eludían la fuerte competencia de otras economías. Sin embargo, la estrategia adoptada en la dirección de competir vía incentivos, costes laborales y acceso privilegiado les ha conducido a encasillarse en las actividades de menor valor añadido. El ahondamiento en esta estrategia les ha conducido a una situación comprometida, en la medida en que a partir de 2005, en el sistema post-cuotas, la competencia de países como China se revela como fundamental. La ventaja competitiva de los países de la Cuenca del Caribe se sigue basando en el modelo de maquila, la firma de acuerdos comerciales y el mantenimiento de bajos costes laborales. Se aprecia que en los años en los que su acceso al mercado estadounidense se ha visto favorecido estos países, junto con México, no han sido capaces de evolucionar hacia actividades de mayor valor añadido y son escasos las empresas capaces de entrar en el suministro de paquete completo (UNCTAD, 2005)

El otro cambio normativo de especial relevancia para el modelo de maquila es la plena aplicación del Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (ASMC), prevista para 2009. Este acuerdo también se enmarca en la Organización Mundial de Comercio y, a pesar de que en él no se cita expresamente a las ZFI o maquilas, muchos de los incentivos que actualmente se ofrecen a las empresas instaladas en las zonas francas (incentivos a la exportación, fiscales y financieros, provisión de infraestructura o suelo, etc.) quedarán prohibidos para los países miembros de la OMC, en tanto en cuanto se trata de subvenciones consideradas como *específicas*. Entre ellas, destacan las subvenciones explícitamente prohibidas por el acuerdo; esto es, las subvenciones supeditas a los resultados de exportación (artículo 3), sobre las que se asienta el modelo de la maquila.

Para facilitar la adaptación a la nueva situación, los países en desarrollo disponen de un periodo de transición, salvo los recogidos en el anexo VII (países menos adelantados y otros con PNB por habitante menor a 1.000 US \$;

en este caso, Nicaragua) que están eximidos de cumplir el ASMC. Se contempla asimismo la posibilidad de aplicar estas subvenciones a la exportación más allá de ese periodo, tras una consulta y aprobación previa por parte del Comité pertinente de la OMC. En el plazo de transición se recomienda a estos países que desmantelen progresivamente su sistema de subvenciones y que en ningún caso las aumenten. Si no existe una prórroga adicional, los países en desarrollo tendrán un periodo de dos años para eliminar las subvenciones a la exportación tras el periodo de transición (artículo 27.4). Así, con fecha límite en el año 2009 (sin prórrogas adicionales) las excepciones hechas vencerán y el número de instrumentos que tienen los países en desarrollo para atraer inversiones hacia sus zonas francas disminuirá hasta el punto que la propia definición de ZFI o maquila quedará en entredicho.

Para el caso que nos ocupa, Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y la República Dominicana son los países que se enfrentan al año 2009 como fecha límite para la implementación de subvenciones a la exportación. Inicialmente este periodo transitorio fue positivamente acogido por los países de la región. Pero los datos de los últimos años, en los que se aprecia una disminución de empleos, ventas y cierres de empresas, hacen ver que la mera concesión de beneficios arancelarios, fiscales y financieros, así como bajos costes laborales, no garantizan su buen funcionamiento (CEPAL, 2002; Isa-Contreras et al., 2003). Y dado el panorama, cabe descartar posibles rebajas unilaterales de los incentivos, ya que supondrían una pérdida adicional de competitividad frente a otros competidores. Así que es poco probable que el periodo transitorio se plasme en la armonización de los incentivos de las ZFI con el resto de la economía nacional¹³. Por ello, se espera que en 2009 la plena entrada en vigor de este acuerdo suponga un segundo gran choque sobre la maquila de la región, a sumar al del final de las cuotas de 2005.

Cabe destacar, por preocupante, que en este acuerdo se reflejan con detalle las limitaciones a las ayudas financieras, pero la armonización y persecución de las infracciones en materia de legislación laboral y ambiental no cuentan con el mismo aparato institucional. Por ello, puede que una de las maneras de suplir la carencia de incentivos financieros sea la de la rebaja de los costes laborales y los derechos laborales. Los países que han basado su estrategia de desarrollo en la profundización en este modelo de incentivos serán los que más tengan que perder. Podría parecer que el margen de actuación no es grande, pero el nivel de explotación de la mano de obra en estos países es menor que en China (CIOSL, 2004a) y, en la medida en que China es el competidor más importante y sea visto como país *ganador*, uno de los peligros es la asimilación de las condiciones con ese país.

¹³ Este escenario puede tener cierta similitud con lo ocurrido en 2005 al vencer el sistema de cuotas vigente bajo el ATV. A pesar de disponer de diez años, en EEUU y la UE la mayor parte del desmantelamiento de las cuotas se dejó para el final, de forma que el ajuste está siendo drástico, tanto en los países del Norte como en los del Sur que se beneficiaban indirectamente de su existencia.

4. Un nuevo escenario que requiere otro modelo de inserción

Todo indica que el modelo de industria maquiladora de la Cuenca del Caribe ya ha tocado techo, seguramente lo hizo con el cambio de siglo. Desde entonces, diversos estudios han venido cuantificando las pérdidas de empleo en el sector textil y prendas de vestir que en diferentes partes del mundo, tanto del Norte como del Sur, van a producirse a partir de 2005 debido al fin del sistema de cuotas del ATV (Mayer, 2004; IFM, 2004; CIOSL, 2004b). Como se ha explicado, la industria maquiladora centroamericana y caribeña afronta además otros dos cambios en sus reglas de juego: el ASMC, que pone límite temporal en 2009 a las ZFI, al menos en su versión actual, y el DR-CAFTA. A diferencia de los anteriores, este último es visto como un alivio por la industria de prendas de vestir, ya que puede compensar parte de la ventaja perdida por el fin de las cuotas, aunque la mayoría del resto de los sectores de esas economías lo considera una grave amenaza. De hecho, un estudio específico sobre la repercusión del fin de las cuotas en la industria de prendas de vestir dominicana concluye que sin el DR-CAFTA se perderían 49 mil empleos, mientras que si dicho acuerdo regional se pone en marcha la cifra de empleos que van a desaparecer baja hasta 25 mil; es decir, se pierden 24 mil empleos menos gracias al acuerdo de libre comercio con EEUU (Nathan Associates, 2004).

De hecho, en el escenario post-cuotas, la principal ventaja competitiva que todavía conservan los países de la Cuenca del Caribe frente a los asiáticos es la proximidad geográfica, factor determinante para el subsector de la industria de la confección más dependiente de la moda y que está sujeto a unos plazos de entrega cada vez más cortos. En este nicho de mercado, las principales empresas transnacionales del sector con sede en EEUU intentan identificar en el menor tiempo posible los gustos y tendencias de moda, y encargan inmediatamente pedidos a las filiales en el extranjero. Y en este tipo de entregas el plazo de tiempo es una variable fundamental que otorga a los países de la Cuenca del Caribe una ventaja clara frente a los competidores asiáticos (Abernathy et al., 2004; Nordås, 2004; UNCTAD, 2005). No obstante, la necesidad de ajustarse a unos imperativos de producción altamente exigentes desemboca en la mayor presión sobre las personas empleadas en la cadena de producción, lo que se traduce en prolongación de jornadas. Además, una práctica habitual en este tipo de relación productiva es la imposición de sanciones en caso de incumplimiento o dilación en la entrega, sanciones que repercuten en las personas empleadas (Oxfam, 2004b; Intermón-Oxfam, 2004a).

Sin embargo, esta privilegiada ventaja geográfica tampoco está exenta de amenazas. Los países del Pacífico, sobre todo China, han avanzado en gran medida en el recorte de los plazos de entrega, de manera que los productos elaborados en este país tardan entre 12 y 18 días en llegar a la costa oeste de los EEUU (USITC, 2004). Los avances en infraestructuras y el desarrollo de una logística de transporte avanzada (en este ámbito cuenta con la experiencia de empresas con sede en Hong Kong) les proporcionan más posibilidades de entrar en segmentos de producción antes dominados por el imperativo de la

proximidad. En este sentido los países de la Cuenca del Caribe tampoco han avanzado demasiado en la disminución de los tiempos de entrega por esta vía, lo que hace descansar una mayor presión sobre el proceso de producción.

No obstante, en el escenario post-cuotas los países desarrollados pueden utilizar cláusulas de salvaguardia si consideran que las importaciones de un determinado país están dañando seriamente la industria nacional. Este tipo de salvaguardias ya se han utilizado durante últimos años cuando se rebajaron las cuotas para algunos productos, y es previsible que se sigan utilizando en los próximos años para evitar la entrada masiva de productos textiles de procedencia china tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea. Con todo, este tipo de medida proteccionista facilitaría un periodo máximo de tres años para contener la entrada de esos productos e, indirectamente, facilitar la entrada de los productos centroamericanos y dominicanos en el mercado estadounidense. Por tanto, se trataría nuevamente en una dilatación del proceso de ajuste que, tarde o temprano, tendrá que hacerse.

Y por lo que respecta al segundo choque previsto, el derivado de la aplicación del Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias a partir de 2009, hay que tener en cuenta que afectará a todos los países miembros de la OMC, incluyendo a China y otras economías en transición (también recogidos en las disposiciones transitorias del ASMC, artículo 29), por lo que el reto será compartido. En concreto, para China supondría la desaparición de los incentivos que se otorgan a las empresas localizadas en las Zonas Económicas Especiales (ZEE)¹⁴. Ahora bien, mientras los países de Centroamérica y el Caribe se han centrado en la profundización del modelo de maquila, China ha fomentado los eslabonamientos en el sector textil y prendas de vestir dentro de estas ZEE y, como resultado, se encuentra en una mejor posición relativa para el contexto de una mayor competencia no basada en incentivos.

En relación con la mayor competitividad de la industria textil y de la confección de China, y en menor medida también de la India, es interesante señalar que, en comparación con la maquila centroamericana y caribeña, este sector presenta en esos países algunas especificidades en lo referente a la composición de la mano de obra empleada. Así en la India, a diferencia de otros muchos países, el empleo femenino en su pujante industria textil es muy reducido, siendo menor de un 10% de los empleos en la década de los 1990. En el sector de la confección, sin embargo, la participación de las mujeres es mayor, en torno al 50%. Esta situación se deriva de la regulación del mercado laboral, que favorece y protege la contratación de hombres (Nordas, 2005). Por su parte, en China, el sector del textil y la confección cuenta con un alto porcentaje de mujeres empleadas, sobre todo jóvenes entre 18 y 22 años, la mayoría de origen rural. Pero muchas de estas mujeres mantienen estrechas relaciones con su familia, que será la familia de su marido en caso de que

¹⁴ Las Zonas Económicas Especiales son consideradas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2003) como zonas de procesamiento de exportaciones, pero su gran tamaño y carácter experimental les dota de unas características diferentes a las de la maquila centroamericana y caribeña, y en general de las ZFI de cualquier otra parte del mundo.

estén casadas. Este hecho hace que muchas de ellas vuelvan a su región de origen y posteriormente se ocupen del trabajo doméstico y en la agricultura. El control que sobre la vida de estas mujeres ejerce la familia se ve así temporalmente sustituido por el control de las empresas cuando estas trabajadoras son alojadas en *dormitorios* al desplazarse al medio urbano (Davin, 2005), por lo que no hay ruptura en su relación de subordinación.

Por eso, aunque es posible que el nuevo escenario marcado por la finalización de las cuotas a la exportación, al incrementar su participación en el comercio mundial, traiga consigo la entrada en el mercado de trabajo formal de más mujeres en ciertos países asiáticos, eso no es necesariamente así, ni parece garantizar el fin de su subordinación de género. Y desde luego no puede de ninguna forma considerarse como una compensación de los puestos de trabajo, mayoritariamente femeninos, perdidos en otras partes del mundo, entre ellas en la Cuenca del Caribe. Porque, si bien existe un debate sobre el impacto global de la liberalización comercial sobre el empleo femenino¹⁵, el análisis presentado en este trabajo apunta a que en este caso el saldo final será de carácter negativo, puesto que los principales ajustes van a recaer sobremanera en el empleo más precario ocupado principalmente por mujeres.

De hecho, los retos a los que se enfrenta el sector exportador de los países centroamericanos y caribeños les ponen en peligro de entrar en una *carrera hacia abajo* en términos de salarios y normas laborales. Si eso ocurre, las diferentes economías competirán más duramente por atraer inversión extranjera y la moneda de cambio serán unos menores costes laborales y, posiblemente, una legislación laboral menos rigurosa. Teniendo en cuenta que la ventaja competitiva de estos países se ha basado en buena parte en la posibilidad de explotar la mano de obra femenina, los dictados de la competencia mundial podrían conducir a un callejón sin salida, donde los países ganadores sean aquellos en los que se den las *mejores* condiciones, es decir, una oferta de mano de obra femenina más barata. Se trataría, por tanto, de un auténtico juego de suma negativa, donde todas las partes implicadas pierden en salarios reales, condiciones de trabajo y dependencia exterior de las grandes empresas contratistas. Una estrategia insostenible de desarrollo, pero que durante algún tiempo empeoraría aún más las condiciones de empleo en las ZFI. Y luego se traduciría en un inevitable cierre y/o deslocalización de empresas, desembocando en una pérdida de empleos que, a falta de una estrategia alternativa, sería difícil compensar en otros sectores de la economía.

En cualquier caso, el escenario que dibujan las nuevas reglas comerciales requiere un cambio de rumbo, porque el modelo exportador con base en la industria maquiladora está agotado. Además, las transformaciones que se avecinan van a recaer sobremanera en las mujeres empleadas en las ZFI.

¹⁵ Así, según Nordas (2003) las mujeres se benefician de los efectos positivos de la liberalización del comercio en lo que a empleo y salarios se refiere, mientras que no encuentra suficiente evidencia de que sean más vulnerables que los hombres a los ajustes negativos. Uno de los argumentos asociados a este planteamiento hace referencia a que las oportunidades de empleo para las mujeres en el mercado de trabajo formal de las economías del Sur son escasas y peores que las ofrecidas por el sector exportador.

Muchas perderán su puesto de trabajo en la maquila, y las que lo conserven no pueden esperar mejoras en las condiciones laborales ni salariales. Más bien lo contrario, ya que los bajos costes laborales van a ser más que nunca la principal fuente de ventaja competitiva de las empresas del sector de la confección de prendas de vestir. Por tanto, los gobiernos de Centroamérica y la República Dominicana deben tomar cuanto antes decisiones estratégicas: elegir una vía alternativa y aplicar las medidas necesarias para insertarse en la economía mundial sobre otras bases más sólidas. Eso pasa por llevar a cabo una política industrial activa y una política fiscal redistributiva, que incluya a las empresas hoy refugiadas en las zonas francas, y permita potenciar el gasto social y avanzar hacia el desarrollo humano.

5. Bibliografía

ABERNATHY, Frederick, J. DUNLOP, J. HAMMOND y D. WEIL (2004): "Globalization in the Apparel and Textile Industries. What Is New and What Is Not?", en Martin KENNEY y Richard FLORIDA (ed.): *Locating Global Advantage. Industry Dynamics in the International Economy*. Stanford University Press.

ALVARENGA, Ligia (2001): "La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género". CEPAL, serie *Mujer y Desarrollo* n° 34, mayo. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

ALVARENGA, Ligia (2002): "A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género". CEPAL, serie *Mujer y Desarrollo* n° 43, febrero. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

BCRD (2004): *Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo*. Banco Central de la República Dominicana, octubre. Disponible en: www.bancentral.gov.do

BCRD (2005): *Informe de la economía dominicana, enero-diciembre 2004*. Banco Central de la República Dominicana, febrero. Disponible en: www.bancentral.gov.do

BICKHAM MÉNDEZ, Jennifer y Ronald KÖPKE (2001): *Mujeres y Maquila. Respuesta a la globalización: Organizaciones de mujeres centroamericanas en medio de la competencia y la cooperación transnacional en la industria maquilera*. Fundación Heinrich Böll, San Salvador. Disponible en: www.cancun2003.org/download_es/mujeresyamaquila.pdf

BIFANI, Patricia (2003): "Globalización, género y proletarización", en Carmen GREGORIO y Belén AGRELA (eds.): *Mujeres de un solo mundo: globalización y multiculturalismo*. Universidad de Granada.

BUITELAAR, Rudolf, Ramón PADILLA y Ruth URRUTIA (1999): "Centroamérica, México y República Dominicana: maquila y transformación productiva". *Cuadernos de la CEPAL* n° 85, julio. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

CATANZARO, Lorraine J. (1986): *Women, Work and Household. Export Processing in the Dominican Republic*. University of Florida.

CEPAL (2002): *Istmo centroamericano: evolución del proceso de integración regional, 2000-2001*. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

CEPAL (2003): *Istmo centroamericano: competitividad e integración regional, 2001-2003*. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

CEPAL (2004a): *La integración centroamericana: beneficios y costos*. El Salvador y México, marzo. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

CEPAL (2004b): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe-2003*. Santiago de Chile, mayo. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

CEPAL (2004c): *Panorama de la inserción internacional de América Latina-2002-2003*. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

CIOSL (2002): *Normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas en la República Dominicana. Informe para el examen de las políticas comerciales de la República Dominicana del Consejo General de la OMC (Ginebra, 7 y 9 de octubre de 2002)*. Disponible en: www.icftu.org

CIOSL (2004a): *Detrás de la etiqueta. Las condiciones de trabajo y los derechos sindicales en las zonas francas industriales*. Bruselas, diciembre. Disponible en: www.icftu.org

CIOSL (2004b): *El fin de los cupos anuncia dramas sociales. Las consecuencias sociales que tendrá el final del sistema de cupos en el sector del textil y la confección después de enero de 2005*. Bruselas, noviembre. Disponible en: www.icftu.org

CIOSL EnLinea (13-8-2004): “En primer plano”, entrevista a Daysi Montero D’Oleo (UNFETRAD). Disponible en: www.icftu.org

CIPAF (1987): *Cuando el trabajo es un infierno*. Ediciones Populares Feministas. Santo Domingo.

CNZFE (2003): *Informe estadístico-2003*. Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. República Dominicana. Disponible en: www.cnzfe.gov.do

CORDERO, Allen (1999): *¿Qué ha pasado con la maquila? Actualización del estudio sobre la situación sociolaboral en las empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana*. FLACSO-Costa Rica.

DAVIN, Delia (2005): “Women and Migration in Contemporary China”. *China Report* 41: 1. Sage Publications.

GÁLVEZ, Thelma (2001): “Aspectos económicos de la equidad de género”. CEPAL, serie *Mujer y desarrollo* n° 35, junio 2001. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

GEREFFI, Gary (2000): “El tratado de libre comercio de América del Norte en la transformación de la industria del vestido: ¿bendición o castigo?” CEPAL, serie *Desarrollo productivo* n° 84, octubre. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

GEREFFI, Gary y Olga MEMEDOVIC (2003): *The Global Apparel Value Chain: What Prospects for Upgrading by Developing Countries*. ONUDI, Viena. Disponible en: www.unido.org

IFM, Institut Français de la Mode and partners (2004): *Study on the Implications of the 2005 Trade Liberalisation in The Textile and Clothing Sector*. Tender n° ENTR / 02 / 04. Consolidated Report. Paris, febrero.

INTERMÓN-OXFAM (2004a): *Moda que aprieta. La precariedad de las trabajadoras de la confección y la responsabilidad social de las empresas*. Disponible en: www.comerciojusticia.com

INTERMÓN-OXFAM (2004b): *El reto de la moda. Hacia una estrategia empresarial coherente con la Responsabilidad Social Corporativa*. Disponible en: www.comercioconjusticia.com

ISA-CONTRERAS, Pavel, Miguel CEARA-HATTON y Federico A. CUELLO (2003): *Desarrollo y políticas comerciales en la República Dominicana*. Fundación Friedrich Ebert y CIECA, Santo Domingo.

ISA-CONTRERAS, Pavel (2004a): "TLC Centroamérica-EE.UU.: Los resultados de la adhesión dominicana". *Revista Puentes. Entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible*, Vol. V, nº 2, marzo-abril.

ISA-CONTRERAS, Pavel y Wagner AQUINO-GOMERA (2004b): *DR-CAFTA: Resultados para la agricultura de la República Dominicana*. Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA), octubre.

KABEER, Naila (2002): "Globalisation, labour standards and women's rights: dilemmas of collective action in an interdependent world", en *Globalisation and Poverty*. Disponible en: www.gapresearch.org/production/globlabourwomen.pdf

KÖPKE Ronald (2000): "Las experiencias del Equipo de Monitoreo Independiente de Honduras (EMI)". en KÖPKE Ronald, Norma MOLINA y Carolina QUINTEROS (comp.): *Códigos de conducta y monitoreo en la industria de la confección. Experiencias internacionales y regionales*. Fundación Heinrich Böll, San Salvador. Disponible en: www.cancun2003.org/download_es/codigosdeconducta.pdf

LAS DIGNAS (2003): *Calidad de vida de las trabajadoras de la maquila*. San Salvador.

MARCO, Flavia (coord..) (2004): "Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género". *Cuadernos de la CEPAL* nº 90, octubre. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

MAYER, Jörg (2004): "Not Totally Naked: Textiles and Clothing Trade an a Quota Free Environment". *UNCTAD Discusión Papers* nº 176, diciembre. Disponible en: www.unctad.org

MOLINA Norma Aída Carolina QUINTEROS (2000): "El monitoreo Independiente en El Salvador" en KÖPKE Ronald, Norma MOLINA y Carolina QUINTEROS (comp.): *Códigos de conducta y monitoreo en la industria de la confección. Experiencias internacionales y regionales*. Fundación Heinrich Böll, San Salvador. Disponible en: www.cancun2003.org/download_es/codigosdeconducta.pdf

MORTIMORE, Michael (2003): "Illusory competitiveness: the apparel assembly model of the Caribbean Basin". CEPAL, serie *Desarrollo productivo* nº 141, agosto. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

NATHAN ASSOCIATES (2004): *Competitividad de las exportaciones textiles y de confección de República Dominicana*. Trade Developments. USAID, noviembre.

NORDÅS Hildegunn Kyvik (2003): "Is Trade liberalization a window of opportunity for women?" *World Trade Organization, Staff Working Paper ERSD-2003-03*. Disponible en: www.wto.org

NORDÅS Hildegunn Kyvik (2004): "The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing". *Discussion Paper* n° 5. OMC, Ginebra. Disponible en: www.wto.org

NORDÅS Hildegunn Kyvik (2005): "Labour Implications of The Textiles and Clothing Quota Phase-Out". *Working Paper, Sectoral Activities Programme*. International Labour Office. Disponible en: www.ilo.org

OIT (2000): *Las prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido*. TMLFI-R-2000-05-0227-43-ES.Doc. Disponible en: www.ilo.org

OIT (2003a): *La hora de la igualdad en el trabajo*. Informe del director general a la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo. Disponible en: www.ilo.org

OIT (2003b): *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: un estudio sobre la legislación laboral: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua*. H:\Word\Spanish\Depts\CAFTA\2003-09-0327- doc. Disponible en: www.ilo.org

OIT (2004): *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: un estudio sobre la legislación laboral: República Dominicana*. H:\Word\Spanish\Depts\CAFTA\Final\2004-01-0351-2.doc. Disponible en: www.ilo.org

ONUUDI (2004): "Inserting Local Industries into Global Value Chains and Global Production Networks: Opportunities and Challenges for Upgrading". *UNIDO Workings Papers*, Viena. Disponible en: www.unido.org

OROZCO, Manuel (2003): "Impacto de la emigración en la región del Caribe y de América Central". *Documento de Política de Focal*, mayo. Disponible en: www.focal.ca

OXFAM (2004a): *Más por menos. El trabajo precario de las mujeres en las cadenas de producción globalizadas*. Disponible en: www.comercioconjusticia.com

OXFAM (2004b): "Stitched up. How rich-country protectionism in textiles and clothing trade prevents poverty alleviation". *Oxfam Briefing Paper* n° 60, abril. Disponible en: www.comercioconjusticia.com

OXFAM (2004c): "El arroz se quemó en el DR-CAFTA. Cómo el Tratado amenaza los medios de vida de los campesinos centroamericanos". *Informe* n° 68, noviembre. Disponible en: www.comercioconjusticia.com

PAUTASSI, Laura C., Eleonor FAUR y Natalia GHERARDI (2004): "Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad". CEPAL, serie *Mujer y desarrollo* n° 56, mayo. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

PEGUERO, Arturo (2004): *El Congreso dominicano y el Tratado de Libre Comercio EUA-RD*. Asociación Dominicana de Zonas Francas, ADOZONA. Disponible en: www.adozona.org

PINEDA, Magaly (2000): "Monitoreando el Monitoreo: el caso de Levi Strauss & Co. en la República Dominicana", en KÖPKE Ronald, Norma MOLINA y Carolina QUINTEROS (comp.): *Códigos de conducta y monitoreo en la industria de la confección. Experiencias internacionales y regionales*. Fundación Heinrich Böll, San Salvador. Disponible en: www.cancun2003.org/download_es/codigosdeconducta.pdf

PINEDA, Magaly (1990): "...*la vida mía no es fácil*". *La otra cara de la zona franca*. CIPAF, Santo Domingo.

PORTORREAL, Fátima (1990): *Subordinación, resistencia y estrategia de lucha de las obreras textiles de la Zona Franca San Isidro. Un estudio de caso*. CIPAF, policopiado. Santo Domingo.

RANIS, Gustav y Frances STEWART (2002): "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina". *Revista de la CEPAL* nº 78, diciembre. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

SAFA, Helen I. (1995): "Reestructuración económica y subordinación de género". *Caribbean Studies*, vol. 28, nº 1. Instituto de estudios del Caribe, Universidad de Puerto Rico.

SAFA, Helen I. (1998): *De mantenidas a proveedoras. Mujeres e industrialización en el Caribe*. Universidad de Puerto Rico.

SAFA, Helen I. (1999): "Women Coping with Crisis: Social Consequences of Export-Led Industrialization in the Dominican Republic". *The North-South Agenda Papers* nº 36, abril. University of Miami.

SAFA, Helen I. (2002): "Las mujeres y la globalización: el caso del Caribe hispánico" en Carmen GREGORIO y Belén AGRELA (eds.): *Mujeres de un solo mundo: globalización y multiculturalismo*. Universidad de Granada.

SUT, Sindicato Unido de Trabajadores (1990): *Trabajo con dignidad: un proyecto de apoyo a la organización sindical de los trabajadores de la Zona Franca de San Pedro de Macorís*. Policopiado. CIPAF, Santo Domingo.

SINGH, Ajit y Ann ZAMMIT (2004): "Labour Standards and the "Race to the Bottom": Rethinking Globalisation and Workers Rights from Developmental and Solidaristic Perspectives". *ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge Working Paper* No. 279, marzo.

TREJOS, M^a Eugenia (2005): "Las desigualdades del TLC EUCA vistas desde los textiles". *Documentos de Análisis del CEICOM*. El Salvador, 30-3-2005. Disponible en: www.ceicom.net

TURCIOS GÓMEZ, Yanina (2002): "Doce días en un campo de concentración". Red de Salud de los Trabajadores de Nicaragua. Disponible en: www.digilander.libero.it/Salud_Ocupacional/index.html

UNCTAD (2002): *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2002. Los países en desarrollo y su inserción en el comercio mundial*. Disponible en: www.unctad.org

UNCTAD (2004): *Trade and Gender. Opportunities and Challenges for Developing Countries*. Disponible en: www.unctad.org

UNCTAD (2005): *TNCs and the Removal of Textiles and Clothing Quotas*. Disponible en: www.unctad.org

USITC, U.S. International Trade Commission (2004): *Textiles and Apparel: Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the U.S. Market* (Investigation No. 332—448), enero. Disponible en: www.usitc.gov

VERGARA, Sebastián (2004): “La inversión extranjera directa en República Dominicana y su impacto sobre la competitividad de sus exportaciones”. CEPAL, serie *Desarrollo productivo* n° 151, junio. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones

WOLF, Manuela, Lucas BERNAL y Carlos Alberto MARTÍNEZ (2003): *Dinámica 2003 en la maquila de Centroamérica*. FUNDASPAD- Plataforma Sindical Común Centroamericana. Disponible en: www.rebellion.org

ZABALA, Idoe (1995): *El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización*. Cuadernos de Trabajo de Hegoa n° 14, noviembre.

Capítulo VI

Los Acuerdos de Asociación de la UE con África y América Latina: La nueva apuesta europea por Tratados de Libre Comercio con cooperación

 Estudios de Economía Aplicada	
VOLUMEN 30-3	DICIEMBRE 2012
Contribuciones	
<ul style="list-style-type: none"> Identidad y legitimidad de la cooperación al desarrollo. El debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional. Koldo Unceta Satrustegui y Jurgi Gutiérrez-Gentia 	773
Monográfico	
LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO FRENTE A LOS RETOS DE LA ECONOMÍA GLOBAL	
Koldo Unceta Satrustegui (Coordinador), Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco	
<ul style="list-style-type: none"> Presente y futuro de la Cooperación al Desarrollo. Entre el debate de la eficacia y los dudas sobre su pertinencia. Koldo Unceta Satrustegui La cooperación al desarrollo como parte de la estructura económica del capitalismo global. Irene Maestre Toral y Javier Martínez Palomado Los Acuerdos de Asociación de la UE con África y América Latina. La nueva apuesta europea por Tratados de Libre Comercio con cooperación. Eduardo Bidaunategui y Patxi Zabala Los resultados de la Iniciativa de la Ayuda para el Comercio en América Latina. Una primera valoración. Fernando Rueda-Juárez y Mariola Gozalo-Delgado Ayuda oficial española al desarrollo. Los retos de la especialización geográfica y sectorial. José María Larrú y Sergio Tezanos Vázquez Actores de la educación para el desarrollo en la universidad según la Ayuda Oficial al Desarrollo. Espacios para la coordinación. M^o Luz Ortega, M^o Rosa Cerdán y Antonio Sianes Análisis de la integración del enfoque de género en las políticas de cooperación al desarrollo. El caso de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Idoye Zabala Errasti, María José Martínez Herrera e Iratxe Labaien Egiguren Technologies for Freedom: Una visión de la tecnología para el desarrollo humano. Álvaro Fernández-Baldor, Alejandra Bani y Andrés Hueso Situación y retos de la cooperación española para el fortalecimiento de las instituciones públicas. Pablo Banaigui Graña y Arturo Waitata González Análisis de la ayuda oficial al desarrollo para servicios sociales básicos en el siglo XXI. Yolanda Muñoz Ocaña y Mercedes Torres Jiménez Reseñas de los libros: 25 años de Cooperación al Desarrollo en Euzkadi. La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana. Development Cooperation in Times of Crisis. 	803 811 827 861 889 915 941 971 997 1023 1049 Ignacio Martínez Ignacio Martínez Estuardo Melgón
Sección Abierta (en contraportada)	
ISSN 1133-3197	Revista promovida por  Asepelt <small>Asociación Española de Economía Aplicada</small>

Los Acuerdos de Asociación de la UE con África y América Latina: la nueva apuesta europea por Tratados de Libre Comercio con cooperación

Eduardo Bidaurratzaga
eduardo.bidaurratzaga@ehu.es

Patxi Zabalo
patxi.zabalo@ehu.es

Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, UPV/EHU

ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA VOL. 30 - 3, 2012, PÁGS. 837–860

Resumen

Este trabajo estudia el alcance y los potenciales efectos de los Acuerdos de Asociación impulsados por la Unión Europea para institucionalizar sus relaciones con países o grupos de países africanos y latinoamericanos. El contenido de los acuerdos va más allá de los tradicionales aspectos comerciales en dos sentidos. Por un lado, porque, aunque incluyen una zona de libre comercio, también tienen una componente política y otra de cooperación para el desarrollo. Por otro, porque los acuerdos abordan un conjunto de asuntos que pretenden ir más allá de los cubiertos por la OMC.

Palabras clave: Acuerdos de Asociación, Unión Europea, África, América Latina, desarrollo

European Partnerships Agreements with Africa and Latin America: The EU's New Free Trade with Aid Formula

Abstract

This paper examines the scope and potential effects of the association agreements promoted by the European Union in order to institutionalize its relations with countries or groups of countries in Africa and Latin America. The content of the agreements goes beyond traditional trade issues in two ways. On the one hand, apart from a free trade area, they also include political and development cooperation components. On the other, the agreements address a set of issues that aim to go beyond those covered by the WTO.

Keywords: Association/Partnership Agreements, European Union, Africa, Latin America, Development

Clasificación JEL: F55, F13, F23, F15

Artículo recibido en junio de 2012 y aceptado en agosto de 2012

1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y dos de las regiones con las que históricamente varios de sus países miembros han mantenido unas relaciones preferentes, África y América Latina, han sufrido importantes transformaciones en los últimos tiempos. Aunque con características específicas para cada una de ellas en función del origen y la evolución de dichas relaciones, el núcleo del modelo ahora reconfigurado es común para ambas: la apuesta por la reciprocidad comercial a partir de la creación áreas de libre comercio, la inclusión de una agenda de negociación de temas que van más allá del marco multilateral de la OMC, y la combinación de todo ello con una política específica de la UE en materia de cooperación al desarrollo, a la que se le suma el componente de diálogo político.

El presente trabajo revisa la bibliografía, los acontecimientos más recientes y algunas estadísticas sobre esta problemática con el objetivo de analizar las transformaciones producidas y los principales argumentos suscitados en el debate sobre los pros y contras de estos acuerdos. La pregunta que se plantea es si los Acuerdos de Asociación impulsados por la UE contribuyen a mejorar o deteriorar las condiciones para la promoción del desarrollo en los países o grupos de países en ambas regiones. Para ello, se realiza inicialmente un repaso de los antecedentes y la evolución de las relaciones entre la UE y cada región. A continuación se analizan los principales cambios producidos y los temas incluidos en la agenda de negociación. Finalmente se estudian los argumentos justificadores de dichos cambios y se examinan los diversos efectos potenciales de estos nuevos acuerdos sobre las economías africanas y latinoamericanas en términos de mejoras o deterioros de sus condiciones de desarrollo.

2. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y CONTENIDO DE LOS ACUERDOS

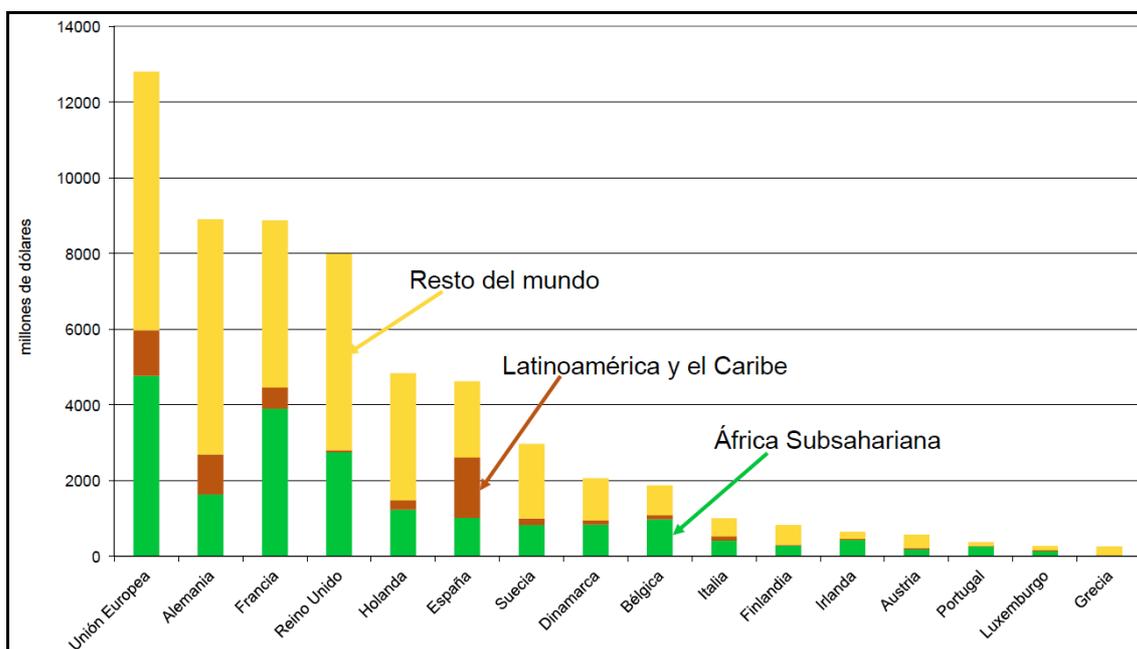
Desde que se constituyó la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1958 con seis países miembros, la política comercial y de cooperación comunitaria ha tenido un tratamiento específico para las excolonias europeas de África Subsahariana¹, estructurada posteriormente, desde 1975, en el marco de los Acuerdos de Lomé. En cambio, América Latina no ha sido objeto de especial atención comunitaria hasta mediados de los años 1990, al lanzarse la idea de celebrar acuerdos de asociación con diversos países y grupos de países del Sur económico, reforzada en 2006 con la estrategia Europa Global (Comisión Europea, 2006).

Estos antecedentes han tenido una clara influencia sobre el destino de los flujos de AOD de este grupo de actores relevantes de la comunidad donante formado por las instituciones de la UE y sus países miembros. De hecho, tal y como se observa en la Figura 1, en la comparativa entre las dos regiones objeto de análisis, los flujos de AOD de las instituciones de la Unión Europea

¹ Los cinco países del Norte de África quedaron encuadrados en la política mediterránea de la CEE y por tanto fuera del marco de relaciones del grupo de países ACP.

destinados a África Subsahariana son muy superiores a los recibidos por Latinoamérica y el Caribe. Sin embargo, la distribución regional de la AOD bilateral de sus miembros varía sustancialmente: España destina a Latinoamérica y el Caribe cantidades muy superiores al resto de sus vecinos, mientras el Reino Unido, segundo donante bilateral de la UE a África Subsahariana tras Francia, destina cantidades mínimas a Latinoamérica y el Caribe.

Figura 1
 Reparto regional de la AOD de la Unión Europea y sus países miembros, promedio 2009-10 (millones de dólares)



Fuente: Elaborado con datos del CAD (www.oecd.org/dac/stats)

2.1. África Subsahariana

El Fondo Europeo de Desarrollo (FED), creado por el Tratado de Roma como principal instrumento de cooperación al desarrollo de la CEE con sus antiguas colonias de África Subsahariana, estableció una relación privilegiada entre ambas partes, primero a través del Convenio de Yaundé I (1963-69), firmado por la CEE con 18 ex colonias, y seguidamente con Yaundé II (1969-75), que con la incorporación de Kenia, Tanzania y Uganda suscribieron 21 países africanos. Al ingresar el Reino Unido en la CEE, llegaron los sucesivos convenios de Lomé, rubricados por un número creciente de excolonias, que pasaron de ser 45 en Lomé I (1975-79) a 71 de Lomé IV (1990-2000). Para coordinar sus actividades estos países constituyeron la asociación de estados de África, Caribe y Pacífico (ACP), que cuenta hoy en día con 79 países. Y desde 2000 las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP se rigen por el Acuerdo de Cotonú, dando fin a la denominada era Lomé.

El modelo de Lomé ha sido un elemento central de la política de cooperación al desarrollo de la CEE/UE. Además de asistencia técnica y financiera de la mano de consecutivos FED (IV-VIII), tomaba como una de sus señas de identidad el *acceso preferencial no recíproco* al mercado europeo de los productos procedentes de los países ACP. En un contexto de reclamaciones a favor de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), esta discriminación positiva sin contrapartida se presentaba como una contribución europea al desarrollo socioeconómico de los países ACP. Sin embargo, resultaba difícil ocultar que estas relaciones proporcionaban a la CEE un acceso privilegiado a las materias primas de sus excolonias en un momento de subida del precio de estos bienes primarios en los mercados internacionales. Además, este régimen preferencial ha contado con la destacada excepción de los productos protegidos por la Política Agraria Común (PAC) europea. De este modo, en el sector agrícola son básicamente los productos tropicales los que han gozado de condiciones de acceso más favorables al mercado europeo.

Cuando Lomé VI se acercaba a su expiración, a finales de 1998 se puso en marcha el proceso de negociación del que surgió el Acuerdo de Cotonú. En esas negociaciones la Unión Europea presionó fuertemente para reorientar el marco de relaciones previo hacia una *liberalización comercial recíproca*. Sin embargo, los representantes de los países ACP apostaban en todo momento por la prorrogación del modelo anterior durante el mayor tiempo posible y, en su defecto, por la flexibilidad de los nuevos acuerdos en cuanto a temas sensibles y periodos de transición que permitieran un ajuste no traumático a la nueva situación (Hurt, 2003). Tras año y medio de negociaciones, en junio de 2000 se firmó el Acuerdo de Cotonú, que sustituye al marco regulador de los 25 años anteriores, pero prolonga sus preferencias de forma transitoria hasta el cierre de las negociaciones sobre los Acuerdos de Asociación Económica (AAE, EPA por sus siglas en inglés), previsto para antes de finalizar el 2007².

Aunque en el ámbito político el acuerdo incluye un amplio abanico de temas novedosos y el refuerzo de algunos ya existentes, en Lomé IV revisado (derechos humanos, democracia, gobernanza...) las transformaciones más significativas se producen en su componente económico y particularmente en el comercial. En efecto, el cambio fundamental es la sustitución del antiguo régimen comercial de preferencias unilaterales por otro de carácter recíproco, de tal forma que la liberalización comercial se produzca en ambas direcciones, mediante el establecimiento de áreas de libre comercio³. A pesar de todo, este nuevo modelo europeo pretende diferenciarse del estadounidense, evitando la expresión *libre comercio*, con el objeto de enfatizar la idea de que los Acuerdos de Asociación Económica, además de un régimen comercial recíproco, incorporan también asistencia técnica y financiera. Y lo hacen en amplias áreas

² El modelo de Lomé se siguió aplicando al aceptar la Organización Mundial de Comercio las dos exenciones temporales solicitadas por la UE, que expiraron el 31-12-2007.

³ Dos instrumentos de ayuda, como Stabex y Sysmin, creados con el objetivo de estabilizar los ingresos provenientes de las exportaciones de productos agrícolas y mineros respectivamente en el marco de Lomé, fueron sustituidos en el Acuerdo de Cotonú por el denominado FLEX (Fluctuations in Export Earnings).

como desarrollo económico, desarrollo social y humano, y cooperación regional e integración por medio de los FED IX y X para los periodos 2000-07 y 2008-13 respectivamente⁴. Además se mantiene el anterior régimen preferencial no recíproco para los Países Menos Avanzados (PMA), con independencia de si forman parte del grupo ACP o no, gracias a la iniciativa *Todo Menos Armas*⁵ lanzada por la UE en 2001.

En su condición de *acuerdo para acordar*, el Acuerdo de Cotonú no define con detalle los contenidos de cada AAE. Se limita a indicar que deberían negociarse preferentemente con grupos regionales preestablecidos, para su puesta en marcha a comienzos del 2008, mediante la progresiva liberalización comercial y su definitiva entrada en vigor no más tarde del año 2020. Así, tras un año de negociaciones conjuntas, en septiembre del 2003 comenzó el proceso de negociación entre la Unión Europea y algunos grupos regionales, si bien otros no empezarían hasta el año siguiente (Marín, 2008).

De este modo, se han establecido siete marcos de negociación independientes en el interior del grupo ACP, en gran medida agrupados sobre la base de los acuerdos de integración económica existentes. Cinco de ellos están formados por países africanos, configurando la siguiente subdivisión: 1) la Comunidad Económica de Estados de África del Oeste (ECOWAS-CEDEAO) más otro país de la región; 2) la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) y otros dos países de la región; 3) ocho de los catorce miembros de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC); 4) el conocido como grupo ESA (grupo de negociación para los acuerdos, pero no un grupo de integración propiamente dicho), formado por once países del Este y Sur de África, varios de los cuales son miembros del Mercado Común para África Oriental y Austral (COMESA) o de la SADC; 5) los cinco miembros de la Comunidad de África del Este (EAC), escindidos en 2007 del grupo ESA. Los otros dos marcos de negociación corresponden a: 6) catorce islas-estado del Pacífico; y 7) los quince países del Caribe, agrupados en el CARIFORUM (Comisión Europea, 2012).

La negociación de los AAE ha enfrentado planteamientos sustancialmente diferentes respecto a dos temas: el calendario para la conclusión de las negociaciones y la puesta en marcha de los acuerdos, y el propio alcance de dichos acuerdos. Desde el comienzo del proceso de negociación, la Comisión Europea ha trabajado de forma inflexible con el horizonte temporal de puesta en marcha de los AAE en el primer día de enero de 2008. Su argumentación

⁴ El décimo FED prevé para el periodo 2008-13 una dotación de 22.682 millones de euros, de los que el 97% va destinado a los países ACP. De este total el 81% se destina a programas nacionales o regionales, el 12% a cooperación intrarregional y el 7% a la promoción de inversiones. Asimismo se incluye a modo de novedad el uso de recursos extra a modo de incentivos en el ámbito político para países que mejoren su gobernanza en aspectos como la gestión financiera, impositiva o de los marcos legales (European Union, 2006).

⁵ La iniciativa *Todo Menos Armas* permite a los PMA acceso al mercado europeo libre de aranceles y cuotas para todos los productos, con la excepción de armas. Además de este caso, explícitamente mencionado, esta iniciativa excluye de forma transitoria ciertos productos agrícolas, como el plátano, el arroz y el azúcar (Marín, 2008). De los 49 Países Menos Avanzados reconocidos por la UNCTAD, 39 son estados ACP, la mayoría africanos (36).

principal se ha basado en la expiración de la prórroga concedida por la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre la exención que ha permitido durante los últimos años aplicar las preferencias no recíprocas de Lomé, incompatibles con su normativa comercial multilateral. En este sentido, la UE ha dado a entender en todo momento que en ausencia de acuerdo no quedaría otra posibilidad que el tratamiento *Todo Menos Armas* para los PMA y la degradación al unilateral Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) para el resto.

Contrariamente a esta posición, la mayor parte de los gobiernos de los países africanos y diversas redes de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales europeas y africanas⁶ han insistido en la necesidad de flexibilizar los plazos y restringir los temas incluidos en la agenda de negociación, apostando por la búsqueda de alternativas a los AAE, tal y como el propio Acuerdo de Cotonú recomienda en ausencia de acuerdo. Sus propuestas han ido desde la inclusión de temas relativos exclusivamente al comercio de mercancías (*EPA light*) o la solicitud de una nueva prórroga de la exención correspondiente en la OMC que permita seguir aplicando Lomé hasta la concesión por parte de la UE del denominado *SPG+* o mejorado⁷. Todo ello pone de manifiesto un problema de falta de voluntad política más que de posibilidad real de ofertar alternativas apropiadas para mejorar las condiciones de los acuerdos para las economías del grupo ACP (Mold, 2007; Marín, 2008).

Como resultado, en enero de 2008 solamente había un *AAE total*, el de los países del Caribe. El resto de países ACP, bien sea de forma individual o en grupo, solo habían establecido *acuerdos interinos o parciales*. En los cinco grupos de países africanos señalados, la situación actual de las negociaciones de AAE interinos es la siguiente:

En África Occidental no se ha alcanzado ningún acuerdo conjunto a nivel regional. Sin embargo, dos países de forma individual, Costa de Marfil y Ghana, suscribieron sus propios AAEs interinos en diciembre de 2007. Nigeria, el otro no-PMA de la región, no ha firmado ningún acuerdo interino, y ha solicitado ser incluido en el formato *SPG+*, estatus que le ha sido denegado, quedando así relegado al régimen *SPG* estándar. Finalmente, Cabo Verde, que perdió su estatus de PMA en enero del 2008, goza de una prórroga de tres años para poder exportar en función del régimen *Todo Menos Armas* correspondiente a los PMA.

En África Central tampoco ha habido ningún acuerdo interino regional, si bien uno de los no-PMA, Camerún, obtuvo uno de carácter individual en diciembre de 2007, finalmente firmado en enero de 2009, que está encontrando serias resistencias para su puesta en práctica. Los otros dos no-PMA de la región, Gabón y República del Congo, siguen sin contar con ningún acuerdo

⁶ Ver campaña "Stop EPAs", lanzada en el Foro Social Africano de 2004.

⁷ Mediante el denominado *SPG+*, la UE proporciona mayores preferencias arancelarias que el *SPG* a los países en desarrollo con economías más débiles que acepten una serie de acuerdos internacionales sobre derechos humanos, sostenibilidad y buen gobierno, entre otros.

interino individual y exportando, por tanto, bajo el régimen SPG estándar desde enero de 2008⁸.

En África Austral, identificada como región SADC, se ha alcanzado un acuerdo regional interino por parte de una pequeña minoría de sus miembros (tan sólo cinco: Botswana, Lesotho, Swazilandia, Mozambique y Namibia), que incluye tanto PMA como no-PMA. Sin embargo, Namibia sigue sin ratificar el acuerdo interino (firmado por el resto en 2009), lo que está retrasando considerablemente su puesta en marcha. Los principales obstáculos esgrimidos por los representantes namibios tienen que ver con la amenaza que el AAE supone para el proceso de integración regional, en referencia directa a la SACU⁹, así como con las posibilidades de desarrollo de sus propias industrias.

Del grupo ESA, tan solo seis países (Seychelles, Zimbabwe, Mauricio, Comoros, Madagascar y Zambia) habían alcanzado un acuerdo interino para finales de 2007, firmado en 2009 por todos menos por Comoros y Zimbabwe. El acuerdo incluye asimismo tanto países menos avanzados como no-PMA. Los países miembros de EAC (Kenia, Tanzania, Uganda, Burundi y Ruanda) decidieron en noviembre de 2007 suscribir un AAE interino al margen del resto de países de África Oriental y Austral. En estos dos acuerdos también participan PMA junto a un no-PMA, Kenia.

De este modo, en estos grupos regionales la mayoría de los PMA se ha acogido a la prolongación del régimen comercial preferencial no recíproco por medio de la iniciativa *Todo Menos Armas*. Por su parte, la mayoría de los no-PMA africanos (18) ha firmado algún tipo de acuerdo parcial, bien de forma individual o dentro de un grupo, aunque con calendarios de liberalización diferentes. La excepción a esta regla la constituyen los casos de Nigeria, República del Congo, Gabón y Sudáfrica, si bien este último ya cuenta previamente con su propio acuerdo comercial individual con la Unión Europea (Trade Development and Cooperation Agreement, TDCA) (ECDPM, 2011; Comisión Europea, 2012; Marín, 2008).

Como consecuencia de todo ello, por la vía de los acuerdos interinos se ha solucionado el problema de incompatibilidad con la normativa de la OMC. No obstante, estos acuerdos no incluyen otro tipo de temas más sensibles y polémicos, como son el comercio de servicios y los temas *relacionados con el comercio*: liberalización de inversiones, contrataciones públicas, y derechos de propiedad intelectual, entre otros.

En cualquier caso, es importante recordar que estos acuerdos incluyen una cláusula de revisión (*rendez-vous*) de tal forma que se asume que el

⁸ Gabón solicitó ser incluido en la lista de países beneficiados por el régimen SPG+, pero fue rechazado por no haber ratificado todas las convenciones internacionales requeridas.

⁹ La Unión Aduanera de África Austral (SACU) está formada por Botswana, Lesoto, Suazilandia, Namibia, y Sudáfrica. En los últimos años, como consecuencia de la firma de AAE interinas con la UE por los tres primeros miembros, los otros dos han hecho llamamientos a la negociación conjunta por parte de toda la unión aduanera, tal y como sus propias normas internas establecen.

proceso de negociación no se da por finalizado y se supone que los países ACP tienen que seguir negociando sobre los citados temas en el futuro. Todo ello genera amplia controversia entre las partes, pues mientras los países africanos han manifestado su posición contraria a la inclusión de estos temas sensibles, la Unión Europea se aferra a su postura, mezcla de interesada y paternalista, y sigue insistiendo en las grandes ventajas de todo ello para esos países de cara a su apropiada inserción en la economía mundial (Bidaurratzaga, 2008).

Téngase en cuenta a este respecto que durante la última década la balanza comercial de la UE con África ha sido deficitaria hasta el año 2009 en que pasa abruptamente a ser ligeramente superavitaria como consecuencia del descenso de las importaciones por la crisis, en un contexto en el que el peso de la UE en el comercio con el continente ha sido decreciente. (EUROSTAT, 2010). Esto, junto con el posicionamiento creciente de otras economías emergentes en el continente africano, ayuda a entender el empeño por parte de la UE de atar formalmente su área de influencia mediante acuerdos comerciales recíprocos de los que pueda beneficiarse.

2.2. América Latina y el Caribe

Sobre la base de unas relaciones previas diferentes, pero con unos tiempos similares a los recién mencionados para los países ACP, la Unión Europea comenzó a promover la consecución de Acuerdos de Asociación (AdA) con países latinoamericanos desde mediados de los años 1990. Esto suponía una modificación de su política previa, que se limitaba a aplicar las preferencias unilaterales concedidas al conjunto de economías del Sur que no eran países ACP, esencialmente mediante el régimen del SPG. Este cambio se explica en gran medida por la necesidad de adaptarse a las normas de la OMC, en vigor desde 1995, que restringen el uso del trato preferencial no recíproco a los PMA, categoría a la que solo pertenece Haití en la región. A su vez, el lento avance de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC también representa un estímulo para tratar de conseguir por la vía bilateral lo que no se obtiene en la multilateral. Además, como indica la estrategia *Europa Global*, la UE pretende competir de manera más activa con Estados Unidos en los mercados globales, incluida su propia área de influencia latinoamericana, al igual que con China (Comisión Europea, 2006).

En estas circunstancias, la Unión Europea y América Latina y el Caribe acordaron en la Cumbre de Río de Janeiro de 1999 desarrollar una *asociación estratégica birregional* para impulsar sus relaciones políticas, económicas y culturales. Estas cumbres se han venido repitiendo cada dos años, hasta la de Madrid en mayo de 2010, estando previsto celebrar la próxima reunión en Santiago de Chile en 2012 (Comisión Europea, 2005 y 2009; Consejo de la UE, 2010).

Así, en los últimos años la UE ha suscrito diversos acuerdos de asociación, que frente al impulso por parte de Estados Unidos de meros tratados de libre comercio (TLC), además del componente comercial, incluye

otros dos temas: cooperación y diálogo político. Por lo que respecta al primero, más allá de los discursos y las declaraciones de principios, desde posiciones críticas con estos acuerdos de la UE se ha planteado que este pilar de cooperación supone un aspecto secundario frente al económico y el comercial en particular (Morales y Garza, 2009). Y en cuanto al diálogo político, los valores promocionados por la UE a partir de los años noventa (libertades democráticas, derechos humanos, buen gobierno...), luego formalizados en el Consenso Europeo de Desarrollo de 2005, han encontrado con frecuencia oposición por parte de algunos gobiernos en temas sobre gobernanza o respeto de derechos humanos y han abierto controversias también a la hora de tratar temas como el migratorio en términos de seguridad o de promoción del desarrollo humano y la cohesión social (Mata y Cordero, 2009; Morales y Garza, 2009).

Al igual que ocurre con los AAE, los tratados de libre comercio incluidos en los AdA promueven la liberalización del comercio de mercancías, aunque para los productos agrícolas *sensibles* existen notables excepciones. También incluyen temas como la liberalización del comercio de servicios y la protección de la propiedad intelectual y contienen capítulos específicos sobre contratación pública, política de competencia e inversión. Y a la amplitud de asuntos abarcados unen su carácter expansivo, a través de cláusulas progresivas o de revisión, para garantizar que el proceso de negociación sobre estos temas sensibles continúe en el futuro (Lara y Silva, 2009; Caballeros, 2008; Kucharz y Vargas, 2010).

El primer acuerdo se firmó en 1997 con México y entró plenamente en vigor en 2000. El segundo AdA de la Unión Europea en América Latina se rubricó con Chile en 2002, entrando en vigor sus aspectos comerciales en 2003 y el resto en 2005. En mayo de 2010, durante la VI Cumbre UE-ALC, se dieron por concluidas las negociaciones de los AdAs de la Unión Europea con Centroamérica, por un lado, y con dos países andinos, Colombia y Perú, por otro. En 2011 se firmaron ambos AdA, que solo están pendientes de su ratificación para entrar en vigor (Comisión Europea, 2012).

Las negociaciones que han dado lugar al AdA entre la UE y Colombia y Perú, comenzaron con el conjunto de la Comunidad Andina, pero Bolivia las abandonó en 2008, en desacuerdo por el tratamiento otorgado a ciertos aspectos como a la propiedad intelectual y la biodiversidad. En julio de 2009 también Ecuador se retiró de las negociaciones por diferencias respecto a los derechos de los inmigrantes, los acuerdos sobre inversiones y el conflicto del banano, pero las retomó en febrero de 2010 al mejorar las condiciones ofrecidas por la UE para ese producto (INTAL, 2010). Por ello, no puede descartarse que termine sumándose al AdA, aunque sigue siendo motivo de fuerte controversia política en el interior del país.

El AdA entre la UE y Centroamérica incluye a los cinco países del Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y Panamá. Este es, de momento, el único AdA suscrito entre la UE y un bloque subregional, a pesar de que el mandato comunitario habla de fortalecer la integración regional latinoamericana, avanzando

mediante acuerdos región a región. De hecho, antes de que empezaran las negociaciones en 2006, la UE exigió como condición previa ineludible una profundización en el proceso de integración centroamericano que, entre otras cosas, garantizase la libre circulación dentro de la región de las mercancías provenientes de Europa. Esto debería suponer la culminación de una auténtica unión aduanera, la firma de un tratado sobre inversiones y comercio de servicios, y el establecimiento de un mecanismo jurídico que asegure la aplicación de la legislación económica regional en toda la zona. Y además incluye a Panamá, que para poder suscribir el AdA ha tenido que asumir todos los compromisos adoptados por los otros cinco países (Ocampo y Lizano, 2009; Granados, 2009).

Las negociaciones con el MERCOSUR comenzaron en el año 2000 y se suspendieron en 2004 por la negativa de la UE a ampliar el acceso de los productos agrícolas sudamericanos al mercado europeo y eliminar los subsidios a la agricultura comunitaria. Sin embargo, en 2010 se reactivaron a pesar de que las dificultades persisten. Y entre ellas no es la menor el lento avance de la integración regional del MERCOSUR, que ahora además incluye a Venezuela, ya que también en este caso la construcción de un verdadero mercado común es una exigencia de la UE (Lara y Silva, 2009).

Por otra parte, como ya se ha visto, la UE ha alcanzado un Acuerdo de Asociación Económica en el marco del Acuerdo de Cotonú con el CARIFORUM, que agrupa a los miembros del CARICOM y la República Dominicana. Este AAE fue rubricado en 2008, salvo por Haití que lo hizo en 2009. Y, aunque no ha entrado plenamente en vigor, se aplica provisionalmente desde diciembre de 2008.

En definitiva, la política de la Unión Europea hacia África Subsahariana y América Latina a comienzos del siglo XXI solo mantiene algunas trazas de trato especial y diferenciado para los PMA. Para el resto la única propuesta es la reciprocidad comercial, a la que se suman otros temas sensibles más allá de los estrictamente comerciales. Si bien todo ello viene acompañado de un paquete más amplio en materia de cooperación al desarrollo y diálogo político, estos pasan a ser temas menores frente a la prioridad establecida sobre la promoción de tratados de libre comercio.

3. LA AGENDA OMC-PLUS CON COOPERACIÓN

Como ya se ha señalado, la Unión Europea pretende diferenciar sus acuerdos de asociación de los tratados de libre comercio de otros actores como Estados Unidos, incluyendo siempre en el paquete el ámbito de la cooperación, del que hace seña de identidad. Esto es consecuente con el peso e influencia de la UE en la comunidad donante en términos de montos totales de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), ya que la suma de la AOD bilateral de los

países miembros y la multilateral de las instituciones comunes de la UE más que duplica la de Estados Unidos, primer donante mundial¹⁰.

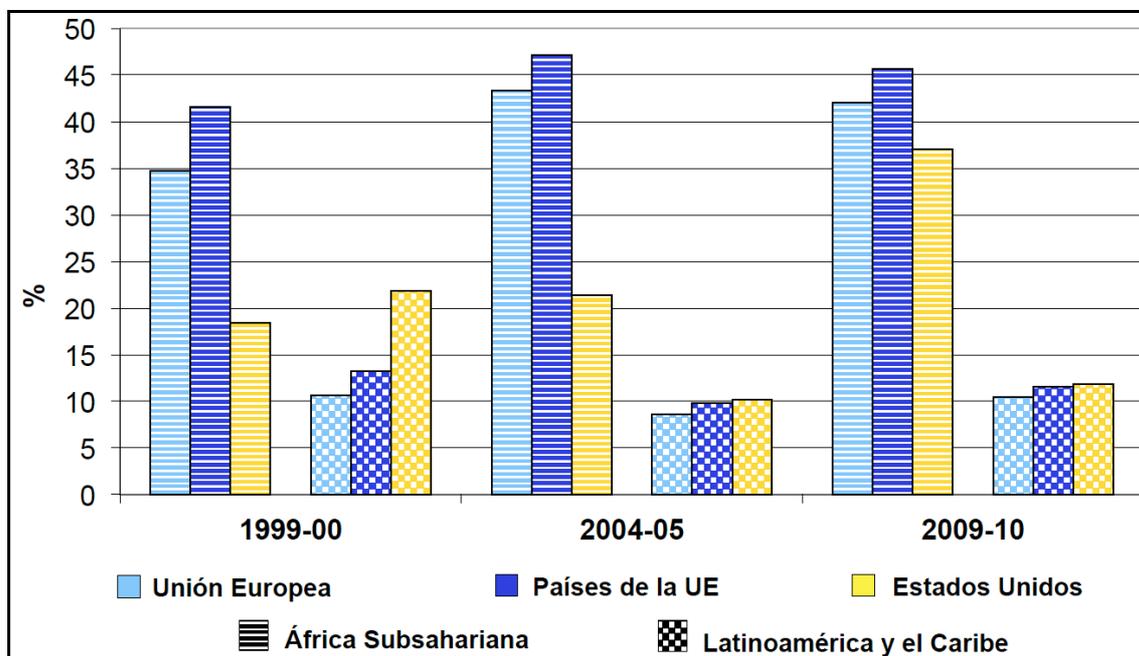
De hecho, como miembros destacados de la comunidad donante, la UE y sus estados miembros han desempeñado un papel muy activo en la reformulación de la agenda de la cooperación durante los últimos años. En este sentido, la búsqueda de una mayor efectividad en las políticas de cooperación ha llevado a la UE hacia la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París y del Plan de Acción de Accra, el uso de nuevos instrumentos (apoyo sectorial y presupuestario) y la preocupación por la coherencia de políticas, entre otros aspectos. Pero más allá del apoyo a las líneas generales de la agenda de la cooperación actual, la UE entiende que, por coherencia con su visión del desarrollo y de la lucha contra la pobreza, es fundamental hacer hincapié en los programas relacionados con la promoción del comercio exterior en general y de la integración regional en particular, entre otros instrumentos, mediante fondos de ayuda para el comercio (*Aid for Trade*). Y el hecho de que la propia cooperación al desarrollo vaya también vinculada a la de promoción del comercio internacional es representativo de la centralidad de este pilar económico en el marco de los acuerdos de asociación.

Ahora bien, la apuesta por parte de la Unión Europea, tanto en los AAE suscritos al amparo del Convenio de Cotonú como en los AdA impulsados en América Latina, a favor del establecimiento de tratados de libre comercio, significa el casi total abandono de las concesiones no recíprocas y el establecimiento de un terreno de juego supuestamente equilibrado sobre la base de la reciprocidad en las preferencias otorgadas. Y era precisamente esa ausencia de reciprocidad la que conectaba positivamente una política comercial revestida de cierto carácter altruista con la cooperación para el desarrollo, llegando a convertir las preferencias comerciales no recíprocas en seña de identidad de su política de cooperación. Por eso, la exigencia de reciprocidad deja traslucir con toda claridad el predominio de los intereses económicos sobre cualquier apariencia de ayuda europea desinteresada.

Además, la orientación geográfica de los flujos de AOD de la refleja su uso como complemento de los tratados de libre comercio en la creciente competencia entre la Unión Europea y Estados Unidos en sus respectivas áreas de influencia tradicionales, si bien con diferentes tendencias. En efecto, como se ve en la Figura 2, EEUU destina aún una parte de su AOD a su tradicional área de influencia latinoamericana, si bien en una proporción cada vez más pequeña, y un porcentaje significativamente creciente hacia África Subsahariana. Mientras tanto la UE y sus países miembros mantienen a lo largo del tiempo el reparto de su AOD entre su área de influencia tradicional en África, así como en Latinoamérica y el Caribe. Se produce así una tendencia hacia un mayor equilibrio respecto a la capacidad de influencia de las potencias tradicionales sobre sus respectivas periferias por la vía de los flujos de AOD.

¹⁰ Según los datos del CAD, en el promedio de 2009 y 2010, la AOD estadounidense ascendió a 26.689 millones de dólares, mientras que la de las instituciones de la UE fue de 12.796 millones y la del conjunto de los países miembros sumaba 46.013 millones de dólares (CAD, 2012).

Figura 2
 Porcentaje de la AOD* de las instituciones de la Unión Europea, sus países miembros y Estados Unidos recibido por África Subsahariana y Latinoamérica y el Caribe



* Sin tener en cuenta la de destino no especificado

Fuente: Elaborado con datos del CAD (www.oecd.org/dac/stats)

Por otra parte, ese *libre comercio* al que se subordina la cooperación se entiende en el sentido que le da la Organización Mundial de Comercio. Es decir, abarcando la liberalización del comercio internacional de servicios, además del de mercancías, y una mayor protección de la propiedad intelectual. Y la interpretación extensiva del término no se detiene ahí, sino que incluye también otros aspectos que, de momento, no son regulados por la OMC: las compras del sector público, la política de competencia y la inversión extranjera.

En este sentido, la UE sigue el camino emprendido por Estados Unidos, que primero lanzó el proyecto del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA)¹¹, y luego lo transformó pragmáticamente en una suma de acuerdos bilaterales y subregionales. Todos ellos han seguido el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA por sus siglas en inglés), negociado en paralelo a la Ronda Uruguay (1986-94) que dio lugar a la creación de la OMC en 1995. Por eso, el TLCAN abarca todo los temas incluidos en esta organización, es decir, comercio de bienes y servicios,

¹¹ Formalmente las negociaciones del ALCA comenzaron en Miami en diciembre de 1994 para expandir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), al que ese mismo año se había adherido México. Pero ya en junio de 1990 el entonces presidente de EEUU, Bush padre, había propuesto la Iniciativa para las Américas, cuyo objetivo era lograr para 2000 una zona de libre comercio para el conjunto del continente, excepto Cuba.

protección de la propiedad intelectual, y algunos más, extendiendo el contenido del libre comercio mucho más allá de su significado tradicional.

Para ello la lógica utilizada es la siguiente: establecer que tal o cual cuestión está “relacionada con el comercio”. Con esa simple coetilla se introdujo en la OMC algo en principio tan ajeno a la lógica de la liberalización o desregulación como la propiedad intelectual, a través del Acuerdo sobre Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). A pesar de que ya estaban regulados por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la presión de las empresas multinacionales del Norte¹² consiguió que pasaran a formar parte de la OMC, a fin de aprovechar la capacidad sancionadora de esta última para reforzar su protección. Ahora bien, no deja de resultar paradójico que el mismo ideario neoliberal que, encarnado en las reglas de la OMC, promueve la liberalización del comercio de bienes y servicios, ponga tanto empeño en aumentar la protección de la propiedad intelectual. Porque hay pocas cosas que tengan menos que ver con el mercado libre que las patentes: un monopolio, aunque sea temporal, otorgado por un estado. De hecho, no debería hablarse de derechos de propiedad intelectual, sino de monopolios artificiales sobre bienes intangibles, ya que esta denominación se ajusta mucho mejor a su verdadera función: privatizar el conocimiento, e incluso seres vivos, por mucho que se encubra bajo el eufemismo de *formas de vida* (Busaniche et al. 2007).

Después del éxito alcanzado con la incorporación del ADPIC, la lista de asuntos *relacionados con el comercio* que está pendiente de ser regulada por la OMC se alargó en su primera conferencia ministerial, celebrada en Singapur en 1996. Allí quedaron inscritas en la agenda para futuras negociaciones la política de competencia, las compras del sector público y la inversión extranjera¹³, luego conocidos en la jerga de la OMC como los *temas de Singapur*. El hecho de que en 2004 estos tres asuntos fueran retirados de las negociaciones de la Ronda de Doha, en un intento de evitar su paralización total tras el rotundo fracaso de la Conferencia ministerial de Cancún, contribuye a acentuar el interés de la UE y EEUU por seguir imponiéndolos en todos los tratados de libre comercio que suscriben.

¹² El ADPIC es fruto directo de la labor de cabildeo (lobby) de las mismas empresas transnacionales que se benefician de él. En efecto, primero una docena de multinacionales estadounidenses de diversos sectores, aunque la mitad vinculadas a la farmacia y la biotecnología, constituyó un Comité de la Propiedad Intelectual (IPC por sus siglas en inglés) con el explícito objetivo de incluir ese asunto en la agenda de la Ronda Uruguay. Luego el IPC consiguió apoyos de empresas transnacionales europeas y japonesas para presionar a sus respectivos gobiernos. Y en 1988 una coalición de organizaciones empresariales de Europa, EEUU y Japón, en un hecho sin precedentes, se dirigió al entonces director del GATT y le propuso el borrador de lo que luego sería el ADPIC: “Basic Framework for GATT Provision on Intellectual Property”. En ese documento figuran todos sus elementos esenciales, como una duración mínima de 20 años para las patentes y la extensión del campo de lo patentable a las *formas de vida* (CEO, 1999).

¹³ Para no repetir la misma coetilla, los nombres oficiales de los grupos de trabajo que preparan esos asuntos para las negociaciones son: interacción entre comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública y relación entre comercio e inversiones.

Aunque en las reglas de la OMC las potencias económicas han logrado estirar el significado de la libertad comercial mucho más allá de lo razonable, no han dudado en incurrir en otra gran paradoja: la preconizada liberalización no alcanza a los movimientos internacionales de mano de obra no cualificados. En efecto, las migraciones laborales permanentes están excluidas de la liberalización prevista en el Acuerdo sobre Comercio de Servicios (AGCS). Y en esto el TLCAN también sigue la pista de la OMC no contemplando su liberalización, a pesar de la enorme importancia que tiene el flujo migratorio entre México y Estados Unidos. Como en los demás asuntos, tanto el resto de TLC suscritos por EEUU como los AdA impulsados por la UE mantienen esta peculiar interpretación sobre el alcance del principio de liberalización de mercados.

Ahora bien, si se firman tratados de libre comercio no es para repetir lo que ya figura en la OMC, sino para ampliarlo en determinados ámbitos. Por eso se suele decir que son acuerdos *OMC-plus*, ya que van más allá de lo comprometido en ella, profundizando la liberalización de lo que se pretende liberalizar y protegiendo más lo que se quiere proteger. Es decir, trazando las líneas de un terreno de juego global todavía más favorable para las empresas transnacionales al reforzar la liberalización de los flujos de mercancías y servicios, y de los movimientos de capitales, así como aumentar la protección de la propiedad intelectual y de los inversores extranjeros.

4. JUSTIFICACIÓN DE LOS NUEVOS ACUERDOS E IMPLICACIONES PARA ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA

De acuerdo con lo visto, hay que entender el impulso de la Unión Europea a los tratados de libre comercio, llámense AAE o AdA, como una vía complementaria a la multilateral de la OMC para conseguir los mismos objetivos. Y estos no son otros que facilitar a las empresas transnacionales con base europea el acceso a los mercados africanos y latinoamericanos, tanto para abastecerse de materias primas y otros productos al menor coste como para colocar sus productos e inversiones en las mejores condiciones. Estos planteamientos van a salir además reforzados como respuesta a la grave crisis económica que sufren en la actualidad muchos países de la UE y la consiguiente reducción de los fondos de ayuda.

Con frecuencia tales objetivos prioritarios suelen ir acompañados de otros más loables, incluyendo el ámbito de la propia cooperación al desarrollo. De este modo, estos objetivos secundarios son promovidos en tanto en cuanto favorezcan, o al menos no obstaculicen, a los principales. Todo ello genera a menudo reticencias sobre el tipo de políticas de cooperación llevadas a cabo o sobre la coherencia entre éstas y el resto de las que componen los el amplio paquete de los Acuerdos de Asociación.

La Unión Europea justificó la profunda transformación de sus relaciones con los países ACP mediante un *Libro Verde* (Comisión Europea, 1997). El análisis de la UE partía de sostener la ineficacia del modelo de Lomé: por el incumplimiento de sus objetivos más ambiciosos, como la reducción de la

pobreza o el logro de mayores niveles de desarrollo económico y social; pero también de otros más concretos y visibles a corto plazo, como el aumento del peso de sus productos en los mercados europeos, ya que el porcentaje de participación de las exportaciones de los países ACP en Europa había disminuido. Esto además contrastaba con la realidad de otras economías en desarrollo, en particular las asiáticas, que en ausencia de este trato preferencial habían conseguido aumentar el peso de sus exportaciones en los mercados europeos.

Después de considerar un fracaso el sistema de preferencias no recíprocas de Lomé, la UE subrayaba la incompatibilidad de los Acuerdos de Lomé con la normativa multilateral de la OMC, puesto que chocaba contra dos de sus principios básicos: reciprocidad y no-discriminación. La excepción al principio de reciprocidad, por la vía del artículo XXIV para el caso de acuerdos de integración regional, no era aplicable. Y aunque la violación de la cláusula de Nación Más Favorecida, representativa de la ausencia de discriminación, por parte del marco preferencial no recíproco de Lomé estaba en principio amparada por una excepción en virtud de la Cláusula de Habilitación, esta excepción exigía que tales ventajas fuesen aplicadas al conjunto de las economías en desarrollo y no únicamente a algunas de ellas (Gibb, 2000; McQueen, 1998).

Finalmente, la UE argumentaba que era necesario diferenciar entre los países ACP en función del nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado y de su evolución durante las dos décadas anteriores. Sugería así reservar el tratamiento preferencial para los PMA¹⁴, considerados los más vulnerables, y no aplicarlo al resto de los ACP. Y además alegaba que esa era la forma de mejorar la eficiencia y competitividad de sus sistemas productivos y su capacidad de inserción en la economía mundial.

Ese diagnóstico del Libro Verde de la UE ha sido cuestionado y calificado de interesado, entre otras cosas porque de otro modo no se entiende la insistencia de los propios países afectados en mantener el modelo de Lomé y que, en su defecto, abogaban por la flexibilidad de los nuevos acuerdos en cuanto a temas sensibles y periodos de transición, de forma que permitieran un ajuste no traumático a la nueva situación (Hurt, 2003; Mold, 2007). De hecho, pese a las incompatibilidades señaladas, el modelo de Lomé continuó aplicándose durante las negociaciones que condujeron al Convenio de Cotonú y los AAE. Y, paradójicamente, la esencia de Lomé en términos de no-reciprocidad se seguirá aplicando para los PMA que lo deseen con la pretensión de favorecer sus condiciones de desarrollo (Faber & Orbie, 2009).

La estrategia Europa Global lanzada en 2006 por la Unión Europea explica con mayor claridad los motivos que se encuentran detrás de los AAE y

¹⁴ Es importante tener en cuenta los criterios a partir de los cuales se considera que unos países son menos desarrollados que otros. La clasificación de PMA obedece a los criterios de la UNCTAD utilizados también por la OMC. Pero no siempre coincide con la lista de países de bajo nivel de desarrollo del Banco Mundial, o con el índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD. Así, países como Camerún, Congo, Costa de Marfil, Kenia y Nigeria alcanzan niveles de desarrollo en función del IDH inferiores a otros africanos considerados PMA.

AdA. Se trata esencialmente de ayudar a las empresas europeas a competir en una economía globalizada de manera que eso contribuya a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE. De hecho, la patronal europea participó en su diseño y manifestó su acuerdo con el resultado (Olivet, 2008). Y enseguida propuso un conjunto muy detallado de características que debían tener los nuevos TLC negociados por la UE (Seillière, 2006; UNICE, 2006), que se corresponden perfectamente con los contenidos de los AAE y AdA que se van firmando.

Para lograr ese objetivo, con los acuerdos de asociación la UE se propone conseguir para las empresas europeas la apertura de los sectores de servicios y las compras gubernamentales; acceso seguro y barato a recursos como la energía, los metales y la chatarra, y a materias primas agrícolas; rebajas sustanciales o eliminación de aranceles de aduanas, barreras no arancelarias y todo tipo de subsidios; y mayor protección de la propiedad intelectual y las inversiones. En consonancia con la idea de que ahora más que nunca, Europa debe importar para poder exportar (Comisión Europea, 2006), en noviembre de 2008 la UE lanzó una iniciativa específica para cubrir sus necesidades de materias primas, de forma que se minimice el riesgo de futuros desabastecimientos de la industria europea (Amigos de la Tierra, 2008). Esto sería coherente con el proceso de reprimarización que se observa en un número creciente de países africanos y latinoamericanos, donde las potencias económicas tradicionales compiten ahora con las emergentes por sus abundantes recursos naturales.

Visto desde el punto de vista de los gobiernos de estos países que suscriben acuerdos de asociación con la UE, esto supone que se les sigue asignando mayormente el papel de suministradoras de materias primas para la industria europea, típico de la división internacional del trabajo tradicional, herencia de la era colonial. En la mayoría de los casos eso se ajusta a sus actuales relaciones comerciales con la Unión Europea, pero pretender perpetuarlas no parece la mejor vía para contribuir al desarrollo de estas economías. En efecto, salvo México, cuyos intercambios con la UE además de relativamente poco importantes (6,8% de las exportaciones y 12% de la importaciones en 2008) son principalmente de productos manufacturados (66% de la exportaciones y 81% de la importaciones), el resto sigue un patrón de comercio interindustrial, exportando mayoritariamente materias primas e importando sobre todo manufacturas (INTAL, 2010).

En promedio, para América Latina el comercio con la UE (exportaciones más importaciones) supone el 14,5% del total en 2008, siendo Chile y el MERCOSUR los que más dependen de sus exportaciones a la UE, con algo más del 22% en ambos casos, y México el que menos. En cuanto a la concentración de las exportaciones en productos primarios destacan Chile, Colombia y Perú con cifras entorno al 90% en 2008, seguidos por el Caribe y el MERCOSUR con cerca de las tres cuartas partes, y muy de lejos por

Centroamérica donde apenas supone algo más de la mitad¹⁵ (INTAL, 2010). Además, la mayoría de las exportaciones de productos industriales latinoamericanos corresponde a manufacturas basadas en recursos naturales. En cambio, en todos los casos los principales productos importados desde la UE son manufacturados, rondando el 90% del total (Lara y Silva, 2009). Y el panorama del comercio entre los países ACP y la Unión Europea también es marcadamente interindustrial. En 2009, el 71,4% de las exportaciones de los países ACP a la UE fueron materias primas, de las cuales más de la mitad eran petróleo y minerales, mientras que el 77,7% de las exportaciones de la UE a los países ACP correspondía a productos manufacturados (Comisión Europea, 2011).

Prolongar o incluso acentuar esta inserción subordinada y dependiente en la economía internacional firmando acuerdos que agudizan el modelo primario exportador o la producción manufacturera de bajo valor añadido y facilitan la entrada incondicional de las empresas europeas no conduce a nada que se parezca a una estrategia de desarrollo adecuada para estos países. De hecho, es muy probable que estos nuevos acuerdos contribuyan a la acentuada extravención de la economía, la disminución significativa de los ingresos fiscales, así como al deterioro de las condiciones de vida de los pequeños productores agrícolas y la consolidación de la biopiratería, con graves consecuencias en el camino hacia el logro de la soberanía alimentaria (Amigos de la Tierra, 2008; Grain, 2008).

Respecto a los supuestos resultados positivos de una creciente entrada de inversión extranjera directa (IED), éstos deben ser relativizados en función de sus efectos sobre la creación de empleo, la calidad de éste, el efecto arrastre sobre la industria local, la transferencia tecnológica, etc. Y todos estos aspectos son directamente dependientes de la capacidad de los gobiernos para establecer requisitos de desempeño, es decir, condiciones que contribuyan a mejorar el carácter pro-desarrollo de dichas inversiones. No obstante, al igual que en el caso de los TLC latinoamericanos con EEUU, la tendencia aquí parece ser la contraria, de tal forma que el proyecto del fracasado Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), vuelve ahora por la puerta de atrás como “AMI encubierto” de la mano de estos acuerdos regionales abiertos (Intermón-Oxfam, 2008; Bidaurratzaga, 2008).

Además, la mencionada estrategia Europa Global impone que cuando los acuerdos de asociación se hagan con socios que han firmado previamente TLC con competidores como mínimo se deben igualar las condiciones, que en todo caso irán más allá de lo ya acordado en la OMC. Y como las prioridades derivan de criterios económicos, más que de políticos, la lista de acuerdos a promover la encabezan la ASEAN, Corea del Sur y el MERCOSUR (Comisión Europea, 2006).

¹⁵ Ahora bien, esto se debe a Panamá y, sobre todo, a Costa Rica, el mayor exportador de la región centroamericana a la UE, cuyas exportaciones son mayoritariamente de manufacturas (58,6%) (Ocampo y Santamaría, 2009).

El que dos de las tres máximas prioridades futuras señaladas por la UE sean grupos de integración regional encaja muy bien con la idea de impulsar acuerdos con bloques subregionales, que eventualmente puedan confluir en un gran acuerdo de alcance regional. Ello también sería coherente con la firma de acuerdos con grupos regionales de Centroamérica, Caribe y alguna región africana. Interpretado en términos del llamado *regionalismo abierto*, esta estrategia es similar a la de Estados Unidos tras el fracaso del ALCA. Ambas pretenden atar formalmente las relaciones económicas con sus históricas áreas de influencia, en un contexto en el cual éstas se perciben además como parcialmente amenazadas por la competencia de algunas economías emergentes, no sólo en el ámbito del comercio y las inversiones, sino también en el de la ayuda proveniente de los “nuevos donantes”. Esto es especialmente significativo en el caso de la creciente intensificación de las relaciones económicas y políticas con China, que tanta controversia está generando en el caso de África (Unceta y Bidaurratzaga, 2008).

Pero, más allá de la retórica, todo indica que la estrategia de la UE, al igual que en el caso de los EEUU, pasa con frecuencia más por dividir, para obtener mejores frutos de la acentuada asimetría y mayor debilidad de cada país de forma individual, que por unir. Ahí están los ejemplos de la mayor parte de los grupos regionales de África Subsahariana y América Latina, donde varias negociaciones que habían empezado con un grupo regional han derivado en acuerdos con países aislados o con subgrupos más pequeños. Y eso, lejos de promover y consolidar una integración regional que se integre en condiciones más favorables con el resto del mundo, contribuye a priorizar una integración hacia fuera que puede acabar desintegrando hacia dentro, mediante la distorsión y desestructuración de los procesos de integración regional en curso (Arroyo et al. 2009; Keet, 2007). En este sentido, no debe sorprender el impulso renovado de la cooperación Sur-Sur a partir de surgimiento de iniciativas regionales alternativas al modelo del regionalismo abierto, como en el caso Latinoamericano¹⁶, o mediante el fortalecimiento de relaciones económicas y políticas con países emergentes (Morazán et al, 2011).

Las diferencias entre la retórica y la realidad no acaban ahí. Incluso en la parte *blanda* de los acuerdos de asociación resultan a menudo engañosas. Por ejemplo, en varios AdA la cooperación científica y tecnológica va integrada con privatización, patentes y otras formas de propiedad intelectual, mientras que la cooperación económica encubre mayor protección a la inversión. Y la parte *dura* de los TLC se impone sin ambigüedades, abarcando todos los asuntos tratados por la OMC, incluidos los temas de Singapur, profundizando en su liberalización o protección según convenga. De este modo, el conjunto de los compromisos adquiridos en los acuerdos de asociación limita seriamente el margen de maniobra disponible por parte de los gobiernos que los suscriben para aplicar políticas nacionales o supranacionales de desarrollo. Y dadas las

¹⁶ Nos referimos, entre otros, a proyectos regionales como el ALBA-TCP (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos), UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) o CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños).

asimetrías productivas y comerciales de partida, poco pueden salir ganando estos países de igualar el terreno de juego mediante la concesión de preferencias recíprocas a una potencia económica como la Unión Europea, que además utiliza una política de dobles raseros con independencia de su discurso, como en el caso de la continuada protección a su sector agrícola. Es por eso fundamental atender a los argumentos de los que, junto a algunos gobiernos africanos y latinoamericanos, se oponen a estos TLC encubiertos desde los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales y el mundo académico (Mira, 2007; Morales y Garza, 2009).

5. CONCLUSIONES

En los últimos años, la UE ha promovido de forma acelerada en África y América Latina unos acuerdos económicos que garanticen unas relaciones privilegiadas, básicamente en términos de comercio e inversiones, con su área tradicional de influencia, en el primer caso, y en competencia directa con el área de influencia de los EEUU, y siguiendo su estela en cuanto a tipos de acuerdo y contrapartes, en el segundo. Pese a la retórica de su discurso políticamente correcto, su presunta preocupación por la mejora de las condiciones de desarrollo y la especificidad de su modelo en cuanto a complementación de todo ello con fondos de cooperación al desarrollo, estos acuerdos generan grandes dudas y controversias sobre sus consecuencias socioeconómicas en los países de estas dos regiones.

Su insistencia en la reciprocidad comercial y en la inclusión en la agenda de negociación de temas controvertidos más allá de los acuerdos en la OMC no hará sino limitar las opciones de los gobiernos de la región para la elaboración de las políticas de desarrollo que consideren más convenientes. Los marcos de negociación subdivididos en pequeños grupos regionales o países individuales deterioran la capacidad de negociar sobre temas sensibles, condicionando el resultado de los acuerdos. Y, en contra del discurso oficial, dichos marcos de negociación distan de contribuir al fortalecimiento de los grupos regionales previamente conformados.

Tal y como diferentes gobiernos, personas del mundo académico y movimientos sociales europeos, africanos y latinoamericanos han manifestado en los últimos años, estos acuerdos tienen serias limitaciones y contraindicaciones como instrumentos para la promoción del desarrollo en estas dos regiones, incluso yendo acompañados de proyectos y programas de ayuda al desarrollo.

En este sentido, el discurso oficial de la Comisión Europea a la hora de justificar los acuerdos en términos de apuesta por una estrategia que contribuya a la mejora de las condiciones de desarrollo en los países de estas dos grandes regiones no resulta consistente. El análisis de todo ello desde una perspectiva de coherencia de políticas es así fundamental, dado que no son pocas las voces cualificadas que interpretan que la propuesta interesada de regionalismo abierto de la UE de la mano de los AAE y los AdA no hará sino reducir el margen de maniobra de sus gobiernos y otros agentes sociales para

el diseño e implementación de las políticas de desarrollo que mejor se adapten a cada uno de sus contextos y características específicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amigos de la Tierra (2008): *Europa Global: los verdaderos intereses de la estrategia comercial de la UE para someter a los pueblos a la tiranía del "libre comercio"*. Disponible en: www.foei.org
- Arroyo, Alberto, Graciela Rodríguez y Norma Castañeda (2009): *La Unión Europea: ¿promotora de la integración regional en América Latina?* Transnational Institute y Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, abril. Disponible en: www.tni.org
- Bidaurratzaga, Eduardo (2008): "El nuevo modelo de relaciones Europa-África: El debate sobre los EPAs como instrumento de desarrollo", en *Claves de la Economía Mundial*, ICEX/ICEI, Madrid.
- Busaniche, Beatriz (ed.) (2007): *Monopolios artificiales sobre bienes intangibles. El proceso de privatización de la vida y el conocimiento*, Fundación Vía Libre, Córdoba, Argentina. Disponible en: www.vialibre.org.ar
- Caballeros, Rómulo (2008): "Centroamérica: los retos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea", *Estudios y perspectivas* n°102, CEPAL, México.
- CAD (2012): Base de datos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Disponible en: www.oecd.org/dac/stats (fecha de consulta: 3-5-2012).
- CEO (1999) "WTO Millennium Bug: TNC Control Over Global Trade Politics". *Corporate Europe Observer* n°4, julio. Disponible en: www.corporateeurope.org
- Comisión Europea (1997): *Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century, Challenges and Options for a New Partnership*, Bruselas. Disponible en: <http://europa.eu>
- Comisión Europea (2005): *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, COM(2005) 636 final. Disponible en: <http://europa.eu>
- Comisión Europea (2006): *Una Europa Global: competir en el mundo. Una contribución a la Estrategia de crecimiento y empleo de la UE*, COM(2006) 567 final, 4 de octubre. Disponible en: <http://europa.eu>
- Comisión Europea (2012): "Trade". Disponible en: <http://ec.europa.eu/trade> (fecha de consulta: 7-5-2011).

- Consejo de la UE (2010): *VI Cumbre UE-ALC. Declaración de Madrid*, 18 de mayo. Disponible en: www.consilium.europa.eu
- ECDPM, European Centre for Development Policy Management (2011): *ACP-EU Trade Website*. Disponible en: www.acp-eu-trade.org (fecha de consulta: 25-11-2011).
- European Union (2006): Decision No 1/2006 of The ACP-EC Council Of Ministers. specifying the multiannual financial framework for the period 2008 to 2013 and modifying the revised ACP-EC Partnership Agreement. Official Journal of the European Union.
- EUROSTAT (2010): "Africa-EU: economic indicators, trade and investment". *Statistics in focus*. N.59. <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- Faber, Gerrit y Jan Orbie (2009): "The EU's insistence on reciprocal trade with the ACP group: Economic interests in the driving seat?", en Gerrit Faber and Jan Orbie (eds), *Beyond Market Access for Economic Development: EU-Africa relations in transition*, Routledge, Londres.
- GRAIN (2008): "Acuerdos con la Unión Europea ¿Firmar la renuncia a la soberanía nacional?", *Documentos de análisis*. Disponible en: www.grain.org
- Granados, Jaime (2009): "Los nudos gordianos de la negociación", en Granados, Jaime, Eduardo Lizano y Fernando Ocampo (eds.): *Un puente para el crecimiento: Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, Banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung, Washington.
- Gibb, Richard (2000): "Post-Lomé, the European Union and the South", *Third World Quarterly* vol.21, n°3, junio.
- Hurt, Stephen (2003): "Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention", *Third World Quarterly*, vol.24, n°1, Londres.
- INTAL (2010): *Carta mensual*, mayo. Disponible en: www.iadb.org/intal
- Keet, Dot (2007): *Economic Partnership Agreements (EPAs): Responses to the EU Offensive against ACP Development Regions*, Transnational Institute, Amsterdam. Disponible en: www.tni.org
- Kucharz, Tom y Mónica Vargas (2010): "Tratados de Libre Comercio entre la Unión Europea y América Latina: una integración por y para el capital", *Boletín ODG*, n° 76, abril. Disponible en: www.odg.cat
- Lara, Claudio y Consuelo Silva (2009): *Las relaciones económicas entre Unión Europea – América Latina y sus impactos en los mercados laborales (1990-2007)*, Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas, Santiago de Chile.

- Lizano, Eduardo, Fernando Ocampo y Roberto Echandi (2009): “Las oportunidades y los desafíos del Acuerdo de Asociación”, en Granados, Jaime, Eduardo Lizano y Fernando Ocampo (eds.): *Un puente para el crecimiento: Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, Banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung, Washington.
- Marin, Ainhoa (2008): “Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana”. *Documento de Trabajo*, nº19, Fundación Carolina - Fundación Alternativas, Madrid. Disponible en: www.falternativas.org
- McQueen, Matthew (1998): “ACP-EU trade cooperation after 2000. An assessment of reciprocal trade preferences”, *The Journal of Modern African Studies*, vol.36, nº4.
- Miranda, Silvia y Roberto Echandi (2009): “El diálogo político y la cooperación económica”, en Granados, Jaime, Eduardo Lizano y Fernando Ocampo (eds.): *Un puente para el crecimiento: Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, Banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung, Washington.
- Mira, Edgardo (2007): *El Acuerdo de Asociación Unión Europea – Centroamérica, un nuevo Tratado de Libre Comercio*, CEICOM, El Salvador, diciembre. Disponible en: www.ceicom.org.sv
- Mold, Andrew (2007): “¿Retirada de último momento? Evaluaciones, opciones y alternativas a los Acuerdos de Asociación Económica (AEE)”. *Documento de Trabajo*, nº33, Real Instituto Elcano. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org
- Morales, Henry y Jesús Garza (2009): *El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica*, Movimiento Tzuk Kim-pop, Guatemala, diciembre. Disponible en: www.tzukkim-pop.org
- Morazán, P. et al (2011): *Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina*. Dirección General de Políticas Exteriores. Parlamento Europeo.
- Ocampo, Fernando y Viviana Santamaría (2009): “Las relaciones comerciales y de inversión”, en Granados, Jaime, Eduardo Lizano y Fernando Ocampo (eds.): *Un puente para el crecimiento: Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, Banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung, Washington.

- Ocampo, Fernando y Eduardo Lizano (2009): "El marco institucional de los países y de la región centroamericana", en Granados, Jaime, Eduardo Lizano y Fernando Ocampo (eds.): *Un puente para el crecimiento: Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, Banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung, Washington.
- Ocampo, Fernando, Eduardo Lizano y Jaime Granados (2009): "El futuro de las relaciones económicas entre Centroamérica y la Unión Europea", en Granados, Jaime, Eduardo Lizano y Fernando Ocampo (eds.): *Un puente para el crecimiento: Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, Banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung, Washington.
- Olivet, Cecilia (2008): "Europa Global: la estrategia europea de comercio e inversiones al servicio de las corporaciones", *Pueblos*, nº 34, septiembre.
- Ramiro, Pedro y Jesús Carrión (2010): "Las relaciones Unión Europea - América Latina: de la cumbre oficial a la Cumbre de los Pueblos", *Boletín de recursos de información del Centro de documentación de Hegoa*, nº23, julio. Disponible en: www.hegoa.ehu.es
- Seillière, Ernest-Antoine (2006): "Delivering on Trade & Competitiveness", *Global Competition Conference*, Bruselas, 13 de noviembre. Disponible en: www.buinessseurope.eu
- Tribunal Permanente de los Pueblos (2010): *La Unión Europea y las empresas trasnacionales en América Latina: políticas, instrumentos y actores cómplices de las violaciones de los derechos de los pueblos*, Sentencia, Madrid, mayo. Disponible en: www.enlazandoalternativas.org
- Unceta, Koldo y Eduardo Bidaurratzaga (2008): "Las relaciones económicas chino-africanas y su incidencia sobre el patrón de desarrollo en el continente africano", *Revista de Economía Mundial*, nº20. Disponible en: <http://www.sem-wes.org>
- UNICE (2006): *UNICE Strategy on an EU Approach to Free Trade Agreements*. Bruselas, 7 de diciembre. Disponible en: www.buinessseurope.eu

Capítulo VII

América Latina ante las demandas inversor-estado



AMÉRICA LATINA ANTE LAS DEMANDAS INVERSOR-ESTADO

LATIN AMERICA FACING INVESTOR-STATE CLAIMS

Patxi Zabalo

Hegoa, Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

patxi.zabalo@ehu.es

REVISTA DE ECONOMÍA MUNDIAL 31, 2012, 261-296

Recibido: septiembre de 2010; aceptado: mayo de 2011

RESUMEN

Este artículo estudia las demandas presentadas por empresas multinacionales contra estados latinoamericanos en instancias internacionales de arbitraje. Como esas demandas derivan de la suscripción de numerosos acuerdos internacionales sobre inversión, se plantean los límites que para la puesta en práctica de estrategias de desarrollo suponen dichos acuerdos. Luego se repasan las respuestas dadas por varios países de la región a fin de superar el obstáculo que esas demandas suponen, considerándolas insuficientes. Como alternativa, se propone retomar la doctrina Calvo, recuperando la soberanía jurisdiccional de cada estado.

Palabras clave: Demandas inversor-estado; Acuerdos internacionales sobre inversión; América Latina

ABSTRACT

This paper studies the claims of Multinational Enterprises against Latinamerican States at international arbitration instances. As these claims stem from the subscription of multiple international agreements on investment, the convenience of such agreements for the achievement of development goals is at stake. Our work goes on revising the reactions of several of the region's states in order to overcome the inconvenience of such claims, considering them insufficient. As an alternative, we put forward the rescue of Calvo's doctrine, recovering every state's jurisdictional sovereignty.

Keywords: Investor-state claims; International Investment Agreements; Latin America

Clasificación JEL: F23, F55

América Latina ha comenzado el siglo XXI haciendo frente a una avalancha de demandas inversor-estado. Esencialmente se trata de reclamaciones de indemnización interpuestas por empresas multinacionales contra estados soberanos ante instancias de arbitraje internacional que sitúan a ambas partes en pie de igualdad. Esta posibilidad deriva de la suscripción por la mayoría de países latinoamericanos de acuerdos internacionales sobre inversión que recogen ese mecanismo para la solución de diferencias entre inversores extranjeros y estados de acogida. Esos acuerdos han proliferado en la región desde los años 1990, respondiendo a dos modalidades principales: los tratados bilaterales de inversión y los acuerdos de integración económica que incluyen disposiciones sobre inversiones, fundamentalmente los actuales tratados de libre comercio.

Este trabajo describe, en primer lugar, la magnitud de este fenómeno y los costes que está suponiendo para numerosas economías latinoamericanas. En segundo lugar, aborda las limitaciones que para el espacio de actuación de las políticas de desarrollo suponen los acuerdos internacionales que posibilitan las demandas inversor-estado. En tercer lugar se pasa revista a las diversas respuestas que los países de la región están implementando para hacer frente al obstáculo que esas demandas representan para su progreso económico y social. Estimando que resultan insuficientes, en cuarto lugar, se propone retomar la doctrina Calvo, lo que supone recuperar la soberanía jurisdiccional del estado a la que se ha renunciado parcialmente al suscribir cierto tipo de acuerdos internacionales.

1. LAS DEMANDAS INVERSOR-ESTADO EN AMÉRICA LATINA

1.1. LA DIMENSIÓN DEL FENÓMENO

Al estudiar la interposición de demandas inversor-estado, lo primero que llama la atención es la relativa novedad del fenómeno. En efecto, hasta 1995 solo se habían interpuesto 6 demandas, la primera de ellas en 1987, y desde 1996 hasta el fin de 2009 se han presentado 351. Además, la inmensa mayoría corresponden al siglo XXI, ya que el 85% de las 357 demandas recogidas en la base de datos de la UNCTAD se interpusieron entre 2001 y 2009, ambos años incluidos (UNCTAD, 2010b).

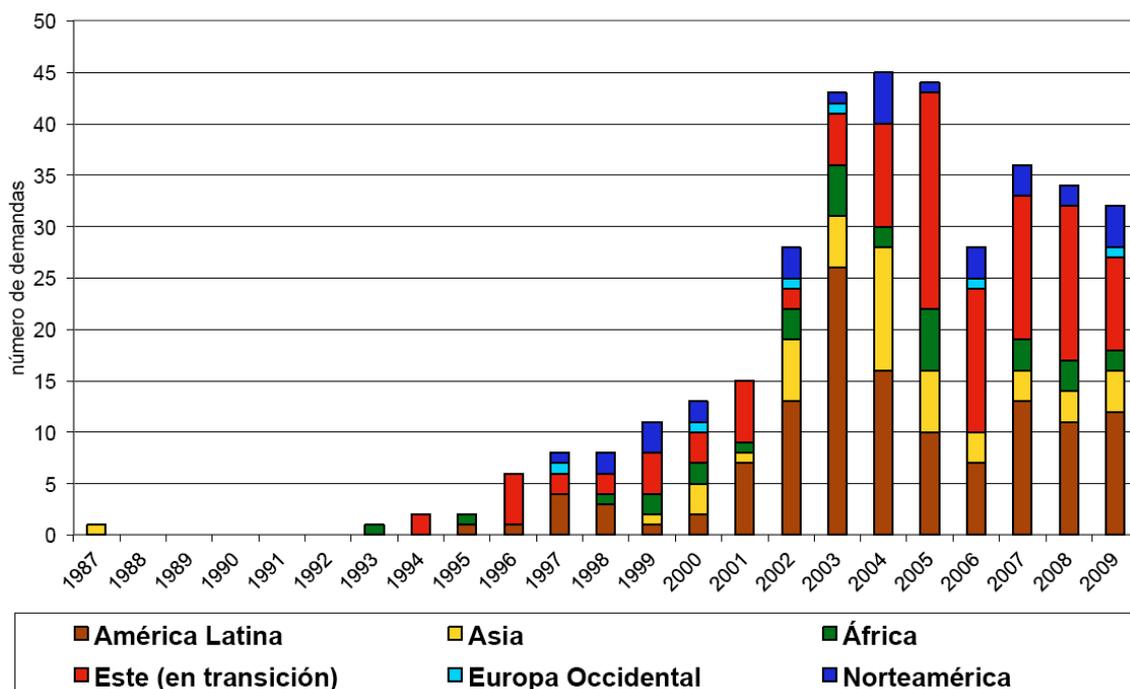
También hay que destacar la disparidad existente en el origen de los demandantes y los demandados. Por grandes áreas económicas¹, los países del Sur han sido objeto del 58% de las demandas, las economías *en transición* de Europa Oriental y la antigua URSS (Este) han recibido el 32%, mientras que

¹ En este trabajo se usa la clasificación de países de la UNCTAD (2009a) con una pequeña variación. Se consideran economías *en desarrollo* (Sur) todas las de América Latina, África y Asia, menos Japón, Israel y las ex-repúblicas soviéticas de Asia central, y Oceanía, menos Australia y Nueva Zelanda. Las economías *en transición* (Este) son todas las del antiguo bloque soviético (Europa oriental y ex-URSS). Y las economías *desarrolladas* (Norte) son Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Europa occidental y Japón. La diferencia estriba en que la UNCTAD va incluyendo en el Norte a las economías de Europa oriental a medida que ingresan en la Unión Europea, y aquí se sigue considerando a todas parte del Este *en transición*.

el 10% ha recaído en países del Norte. En claro contraste, el 91% de los inversores extranjeros que reclaman indemnizaciones por violación de algún acuerdo internacional procede del Norte económico, el 6% del Sur y el 3% de *economías en transición* (UNCTAD, 2010b). Es decir, las demandas inversor-estado son fundamentalmente un asunto entre empresas multinacionales del Norte económico y economías del Sur y *en transición*.

En el Sur económico sobresale América Latina, que ha recibido 127 demandas, el 36% de las presentadas, seguida de Asia, con 48 demandas (13%), y África, con 32 (9%). En el Norte económico la inmensa mayoría (30 de 36) se han concentrado en Canadá y Estados Unidos, habiéndose realizado todas ellas en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, en inglés NAFTA). Y, salvo una demanda interpuesta en 2009 por una empresa mexicana contra Estados Unidos, el resto han sido presentadas por inversores de Canadá contra Estados Unidos y viceversa. Por su parte, Japón, Australia y Nueva Zelanda no han sido demandados en ninguna ocasión, y los países de Europa occidental suman 6 demandas en total.

GRÁFICO 1: DISPUTAS INVERSOR-ESTADO INICIADAS CADA AÑO Y DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LOS PAÍSES DEMANDADOS, 1987-2009



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la UNCTAD (2010b), consultada el 14-8-2010

Por tanto, como se ve en el gráfico 1, los países latinoamericanos desempeñan un papel preponderante como partes demandadas, seguidos a cierta distancia por las economías *en transición* del Este de Europa. La primera demanda contra un país latinoamericano se interpuso en 1995 y desde entonces todos los años llegó alguna nueva, hasta totalizar 12 en 2000. Luego vino la avalancha. Entre 2001 y 2009 se han presentado 115 demandas, lo que supone un promedio de casi 13 al año.

Estas cifras proporcionadas por la UNCTAD son las mejores disponibles, pero infravaloran la realidad. Hacen referencia a los casos *conocidos*, ya que uno de los rasgos distintivos de este procedimiento para solucionar disputas es su falta de transparencia. De hecho, entre las instancias de arbitraje internacional, sólo el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) posee un registro público de demandas, que proporciona una información limitada sobre cada una de ellas.

Además, el CIADI, creado en 1965 en el marco del Grupo del Banco Mundial, es la única institución de arbitraje internacional expresamente establecida para dirimir demandas entre inversores extranjeros y estados. Las demás instancias arbitrales surgieron para resolver disputas comerciales entre empresas, y luego aplicaron esas mismas reglas a las reclamaciones de empresas extranjeras contra estados. En ellas la propia existencia de una demanda sólo es conocida si una de las partes implicadas la hace pública. Y sólo se conocen los datos que esa parte quiera hacer públicos, lo que a veces no incluye ni las reglas de arbitraje utilizadas.

De ahí que el CIADI encabece la lista de casos conocidos al finalizar 2009, con 225 demandas presentadas, que suponen el 63% del total. Le siguen muy de lejos la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI)² con 91 arbitrajes conocidos (26%), la Cámara de Comercio de Estocolmo con 19 (5%), la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya con 8, y la Cámara de Comercio Internacional (CCI) con 5. En comparación, las demandas interpuestas contra países de América Latina se concentran aún más en el CIADI (85%), con la CNUDMI a mucha distancia (14%) y, que se sepa, un único arbitraje realizado en otra instancia, la Cámara de Comercio de Estocolmo.

Conviene precisar que en la base de datos de la UNCTAD sólo se recogen las demandas inversor-estado interpuestas al amparo de algún acuerdo internacional sobre inversiones. Por tanto, las que derivan de contratos entre empresas y estados sin que medie un acuerdo internacional entre estados no se contabilizan. Este tipo de demandas supone el 22% de las 305 administradas por el CIADI hasta fin de 2009 (2010a: 10).

Entre los acuerdos internacionales sobre inversiones, la base legal de cerca del 80% de las disputas inversor-estado se encuentra en un tratado bilateral de inversiones (TBI). De ellos, el firmado por Argentina y Estados Unidos ha sido con diferencia el más invocado: en él se han basado 18 demandas, y le siguen con nueve casos los TBI suscritos entre Ecuador y EEUU, y entre Rusia y Moldavia (UNCTAD, 2009b: 3).

No obstante, los tratados de libre comercio de nuevo cuño, que entre otras cuestiones incluyen disposiciones sobre inversión, resultan cada vez más importantes como soporte legal de las demandas. Particularmente, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que fue el pionero, ha dado lugar a 44 arbitrajes internacionales hasta finales de 2009, con México demandado en 15 de ellos. Y al poco de entrar en vigor, el Tratado de Libre

² En sentido estricto, se trata de las *reglas* de arbitraje internacional establecidas en 1976 por la CNUDMI (en inglés, UNCITRAL), que se utilizan en procedimientos de arbitraje *ad hoc* celebrados en cualquier lugar acordado entre la partes, ya que la CNUDMI simplemente proporciona unas reglas que otros administran (Cosbey et al., 2004: 4-5).

Comercio suscrito por los países de Centroamérica y la República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), ya ha sido invocado en cuatro ocasiones para entablar disputas inversor-estado. Concretamente dos veces contra El Salvador, y una contra Guatemala y la República Dominicana (UNCTAD, 2010b). Esto no resulta nada alentador ya que conviene recordar que el TLCAN dio lugar a un rápido aumento de demandas inversor-estado, tanto a su amparo como al de diversos TBIs (Gutiérrez-Haces, 2008). De hecho, el capítulo sobre inversiones del CAFTA-DR ya ha amparado la tercera parte de las doce demandas inversor-estado presentadas contra países de esa área, la primera en 2003.

Además de su falta de transparencia, las instancias de arbitraje internacional que solventan demandas inversor-estado presentan otras peculiaridades que conviene señalar. Así, mientras las leyes de cualquier país democrático son aprobadas por su parlamento, las reglas de arbitraje no son el resultado de ningún procedimiento legislativo. Más bien provienen de una estrategia, impulsada desde hace décadas por asociaciones empresariales y de abogados, para privatizar la justicia, al menos en lo relativo al derecho mercantil. Rompiendo con siglos de tradición jurídica, se establece una vía alternativa para resolver disputas comerciales en la que se sacrifican garantías en aras a la rapidez y eficacia. Por eso no hay posibilidad de apelación ante un órgano superior (Sondow, 2006), lo que adquiere mayor trascendencia cuando una de las partes implicadas es un estado, ya que supone una evidente merma de su soberanía.

Otra peculiaridad es que, a diferencia de los tribunales de justicia, los tribunales de arbitraje, normalmente llamados *paneles*, son designados para cada ocasión. En general, cada parte elige a uno de los árbitros y estos dos seleccionan al tercero. Esto es similar en todas las instancias, si bien en algunas existe una lista de personas entre las que elegir, como en el CIADI, y en otras no, como en la CCI o la CNUDMI³. En la práctica la mayoría de los árbitros proceden de importantes despachos de abogados especializados en arbitraje internacional, mayoritariamente ubicados en economías del Norte⁴. Por eso es habitual que la misma persona actúe unas veces como asesor de empresas multinacionales y otras como árbitro en litigios semejantes. Eso les facilita impulsar interpretaciones extensivas de los acuerdos sobre inversiones, favorables a los intereses de las multinacionales. Y es que el arbitraje internacional no deja de ser un sistema concebido para proporcionar “justicia privada al servicio de los comerciantes” (Cosbey et al., 2004: 4-7; Leubuscher, 2006).

Hasta fin de 2009, la lista de los 81 países que han sido demandados por inversores extranjeros está claramente encabezada por latinoamericanos, con Argentina como líder destacado, tal y como puede comprobarse en el cuadro 1.

³ Para más detalles sobre los procesos de arbitraje internacional, véase Granato (2005: 40-56) y UNCTAD (2005b), o las fuentes originales del CIADI (www.worldbank.org/icsid), la CNUDMI (www.uncitral.org) y la CCI (www.iccwbo.org).

⁴ Tres cuartas partes de los árbitros proceden de países de la OCDE, encabezados por los estadounidenses (18%) y británicos (10%). Y sólo el 3,5% son mujeres (Franck, 2007: 77-83).

CUADRO 1: PAÍSES CON MAYOR NÚMERO DE DEMANDAS INVERSOR-ESTADO, 2009

1. Argentina	51	9. Polonia	10
2. México	19	10. Egipto	10
3. Chequia	16	11. India	9
4. Ecuador	15	12. Rusia	8
5. Canadá	14	13. Kazajstán	8
6. Estados Unidos	14	14. Turquía	8
7. Ucrania	14	15. Georgia	7
8. Venezuela	11	16. Rumania	7

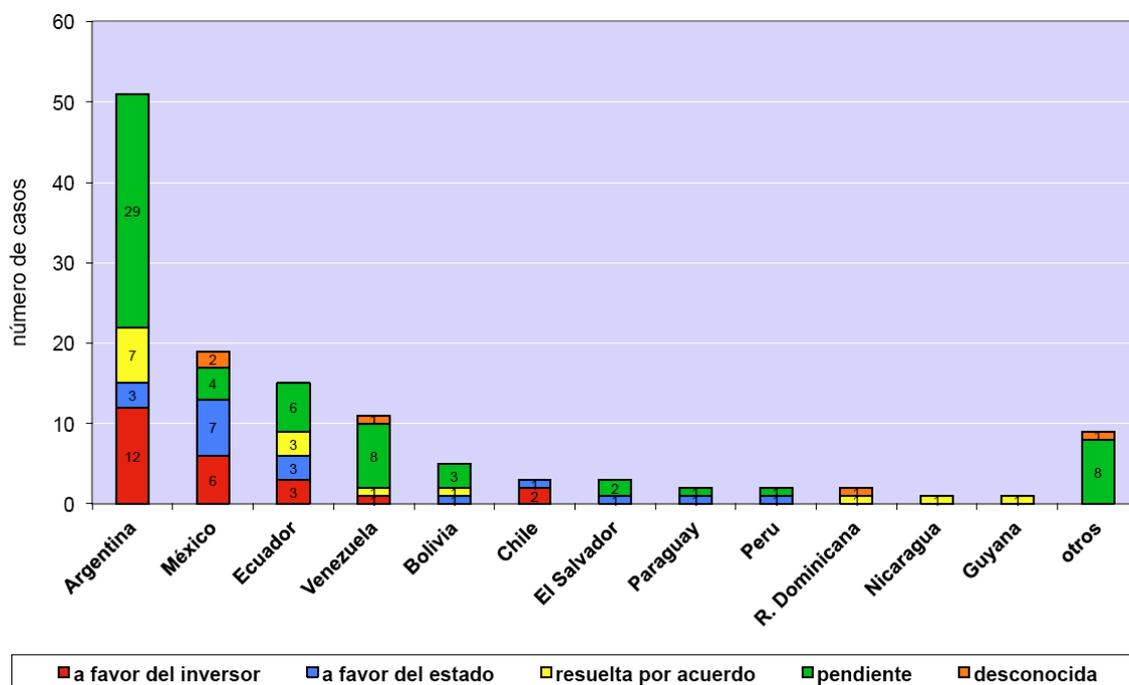
Fuente: UNCTAD (2010a: 13)

De las 357 demandas inversor-estado presentadas al arbitraje internacional al amparo de un acuerdo internacional sobre inversiones hasta el fin de 2009, 166 disputas han concluido: 62 casos se han resuelto a favor del estado demandado y 49 a favor del inversor demandante. En otros 55 casos el procedimiento de arbitraje se detuvo porque las partes habían alcanzado un acuerdo. Del resto se sabe que 165 demandas están pendientes de resolución, mientras que en 26 casos su situación es desconocida (UNCTAD, 2010a: 3), lo que da una idea de hasta donde llega la falta de transparencia de estos procesos.

Las estadísticas de las demandas presentadas contra países de América Latina son bastante distintas. Los 62 casos pendientes de resolver representan un porcentaje mayor (50%) que en el conjunto de disputas (46%), debido a que son más recientes. Y la proporción de casos cuya situación procesal se desconoce (4%) es menor que en el cómputo total (10%) porque el porcentaje de casos administrado por el CIADI es mayor y esta es la única instancia arbitral que cuenta con un registro público. Pero donde la diferencia reviste más importancia es en las disputas resueltas. Frente a una mayoría de laudos favorables al estado demandado (56%) en el conjunto de casos, los países latinoamericanos demandados *no han perdido*⁵ en 18 de las 42 (43%) disputas resueltas por un panel de arbitraje internacional. Es decir, se han resuelto a favor de los inversores demandantes la mayoría (57%) de los casos. Por su parte, las 15 demandas resueltas por acuerdo entre las partes (12%) suponen una proporción algo menor que en el conjunto de los casos (15%).

⁵ Tal y como funciona el arbitraje internacional, los estados nunca pueden ganar. Su mejor resultado es no perder. Además ni siquiera esto sale gratis, dados los costes de la defensa que casi nunca se imputan al inversor por estafalaria que sea su demanda (Gobierno de Bolivia, 2008: 110 y 119). Así, en *Cementownia contra Turquía*, que es uno de los pocos casos en que un panel ha considerado una demanda *manifiestamente mal fundada*, en 2006 el inversor solicitó 4.600 millones de dólares de indemnización sin ninguna base sólida. Sin embargo, en su laudo de septiembre de 2009, el panel condena al inversor a pagar los costes de arbitraje y defensa legal de Turquía (5,3 millones de dólares), lo que es poco habitual y no está mal, pero desestima la reclamación de daños presentada por el gobierno turco (ITN, noviembre 2009).

Gráfico 2: SITUACIÓN DE LAS DEMANDAS INVERSOR-ESTADO PRESENTADAS CONTRA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA HASTA FIN DE 2009



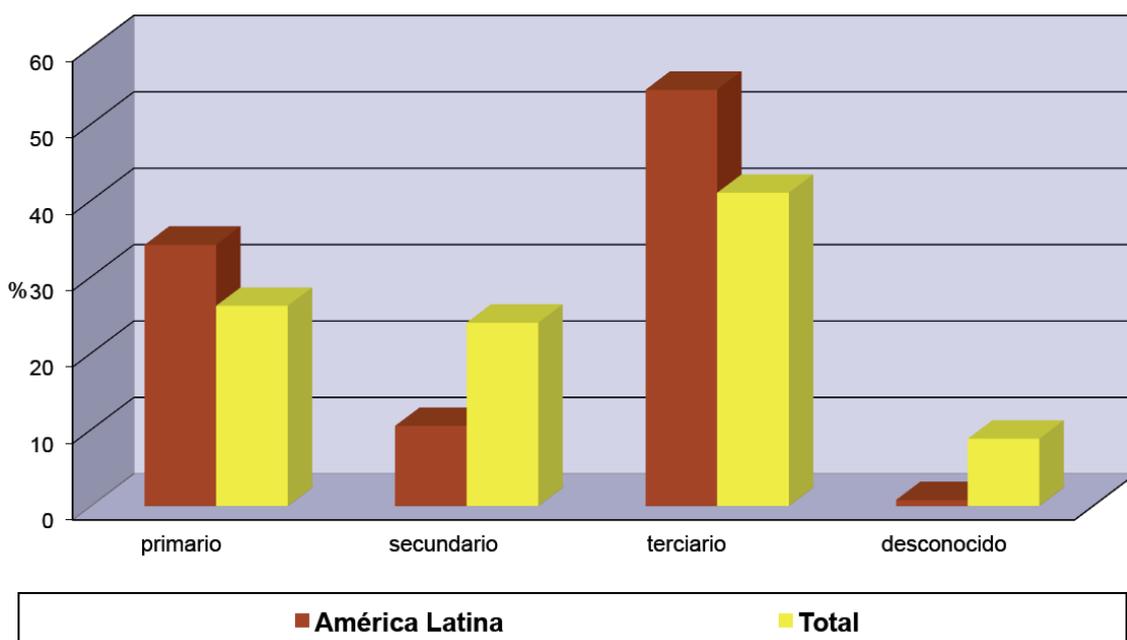
Fuente: Elaboración propia sobre datos de la UNCTAD (2010b), consultada el 14-8-2010

El gráfico 2 detalla por países la situación de las disputas en las que están implicados estados latinoamericanos. Argentina destaca por haber salido perdiendo en el cuádruple de demandas que las que ha conseguido no perder. México representa el único caso contrario: ha obtenido más laudos favorables que desfavorables. Ecuador, Chile y Venezuela completan la lista de países latinoamericanos que han sido condenados por paneles de arbitraje internacional a indemnizar a inversores extranjeros. Además de Argentina, que acumula cerca de la mitad, Venezuela, Ecuador, México, Costa Rica y Bolivia sobresalen por la cantidad de casos pendientes de resolución, lo que implica la amenaza latente de tener que afrontar el pago de indemnizaciones millonarias.

El gráfico 3 presenta la distribución sectorial de los casos, comparando los de países latinoamericanos con el total de las demandas inversor-estado interpuestas hasta fin de 2009. Lo primero que cabe señalar es que los casos relacionados con el sector servicios son mayoritarios, pero en América Latina representan un porcentaje (55%) notablemente superior al conjunto (41%). Aunque en el sector terciario se incluyen actividades muy diversas, eso se debe en gran medida a las numerosas demandas presentadas contra Argentina por empresas suministradoras de agua, electricidad y telecomunicaciones; y a las cinco demandas contra México relacionadas con la gestión de residuos. También destacan las demandas contra países latinoamericanos correspondientes al sector primario, ya que suponen el 34% frente al 26% del conjunto. El motivo principal es la gran cantidad de demandas relacionadas con las actividades extractivas, tanto en la minería como de petróleo y gas, que en América Latina afectan a la inmensa mayoría de los casos registrados en el

sector primario. En cambio, las actividades industriales suponen una porción todavía menor en Latinoamérica que en el total. Por último, el que haya casos de los que se desconozca hasta el sector de actividad es otra muestra de la falta de transparencia del sistema arbitral internacional de resolución de diferencias.

GRÁFICO 3: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS DEMANDAS INVERSOR-ESTADO PRESENTADAS HASTA FIN DE 2009 (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de UNCTAD (2010b), consultada el 14-8-2010

Los datos incompletos que se conocen sobre 2010 apuntan a que se van a seguir presentando demandas inversor-estado contra países de América Latina a un ritmo similar al de los últimos años. De las 18 demandas registradas por el CIADI a mediados de 2010, siete son contra países latinoamericanos: tres contra Venezuela, dos contra Perú, una contra Bolivia y otra contra Uruguay (CIADI, 2010b).

1.2. LOS COSTES ECONÓMICOS DE LAS DEMANDAS INVERSOR-ESTADO

El coste económico directo de las disputas inversor-estado se compone del coste del litigio, que incluye los gastos del panel de arbitraje y los de defensa legal, y la indemnización que ha de pagarse al inversor externo en caso de que la demanda prospere. Dado el secretismo imperante, no debe extrañar que no se disponga más que de datos parciales sobre las cantidades asumidas por los estados demandados.

Por un lado, respecto a los ineludibles gastos derivados del litigio, hay estudios que establecen un promedio situado entre 1,2 millones de dólares (Franck, 2007: 66-70) y 2,4 millones (UNCTAD, 2005: 10). Sin embargo, algunos datos que van trascendiendo sugieren que las cifras realmente

gastadas por los estados por costes de arbitraje y defensa pueden ser bastante más elevadas. Así, el Gobierno de Bolivia (2008: 117) reconoce haberse gastado 1,6 millones de dólares para defenderse contra Aguas de Tunari/Bechtel, y sitúa el coste promedio de su defensa en cada uno de los litigios ante tribunales internacionales de arbitraje entre tres y cuatro millones de dólares⁶. Por su parte, a Chile la demanda perdida contra Pey Casado le ha costado 9,45 millones de dólares, sin contar la indemnización. En efecto, el laudo arbitral le condena a pagar el 75% de los gastos de arbitraje, lo que supone 3,15 millones de dólares, y otros 2 millones para sufragar una parte de los gastos en abogados del demandante (cerca de 11 millones), a los que hay que sumar 4,3 millones de su defensa legal (UNCTAD, 2009b: 10-11). Fuera de América Latina hay ejemplos similares. Así, el gobierno de la República Checa informó de que su defensa en los dos casos paralelos CME/Lauder le había costado más de 10 millones de dólares (Peterson, 2004: 25). Y Bulgaria ha gastado 13,2 millones de dólares para defenderse de la demanda de Plama Consortium, aunque va a recuperar la mitad porque el panel arbitral ha condenado al inversor a pagárselo junto a la totalidad de los costes de arbitraje⁷ (UNCTAD, 2009b: 11).

Por otro lado, se conocen las indemnizaciones establecidas en 45 de las 49 demandas ganadas por el inversor (UNCTAD, 2010b; ITN, varios números). Ahora bien, en la mayoría de los casos habría que sumarles cantidades significativas derivadas de los intereses fijados en el laudo para el periodo que media entre los hechos denunciados y la fecha de pago. Hasta fin de 2009 suman 3.736,5 millones de dólares, lo que supone un promedio de 83 millones por caso perdido por un estado demandado. La mayor indemnización conocida⁸ es de 835 millones dólares, conseguida por CSOB contra Eslovaquia en 2004 (UNCTAD, 2005: 9). Con este único caso perdido, Eslovaquia se coloca en segundo lugar, después de Argentina y antes que Ecuador, entre los países que han afrontado mayores condenas en litigios inversor-estado.

Ahora bien, reclamaciones mucho más elevada están pendientes de resolución. La más cuantiosa es de 33.000 millones de dólares, repartida entre tres demandas interpuestas en 2005 contra Rusia por accionistas de Yukos. Detrás se sitúan los más de 10.000 millones reclamados por Libananco a Turquía en 2006, y los 5.000 millones de dólares solicitados por Gold Reserve a Venezuela en 2009 (UNCTAD, 2010b).

⁶ Declaraciones de Elizabeth Arismendi, ministra boliviana de Defensa Legal del Estado (*La razón*, 9-7-2010).

⁷ Al respecto, conviene precisar que no hay una regla general sobre el reparto de los costes de arbitraje, por lo que cada panel toma la decisión que estima conveniente. En la mayoría de los laudos los gastos de arbitraje se reparten a medias, haciéndose cada cual cargo de sus gastos en abogados. Sin embargo, en alguna ocasiones se obliga a la parte perdedora a asumir parcial o totalmente los costes de la ganadora, si bien esto ocurre más a menudo cuando pierde el estado demandado que cuando pierde el inversor demandante. De ese modo, no se disuade a quienes interponen demandas frívolas, poco fundadas, que buscan una indemnización cuantiosa incurriendo en un riesgo relativamente pequeño.

⁸ En 2005 Polonia perdió una demanda en la que Eureko le reclamaba 14.000 millones de dólares, pero se desconoce el importe de la indemnización fijada por el panel arbitral, al igual que ocurre en la demanda ganada por Eurotunnel contra Francia y el Reino Unido en 2007, en la que se solicitaba un millardo de dólares de indemnización.

Incluso en casos que han concluido por acuerdo entre las partes, se conocen importantes cifras abonadas para lograr la retirada de la demanda. Así, se sabe que Motorola recibió 900 millones de dólares de Turquía en 2004. También se sabe que en 2003 la India pagó 160 millones de dólares a Bechtel y 145 a GE a cambio de que retiraran una reclamación conjunta de 600 millones de dólares. Pero se desconoce la cantidad que la India llegó a pagar para que un grupo de empresas con domicilio fiscal en Holanda retirara en 2004 una demanda por unos 4.000 millones dólares (UNCTAD, 2010b).

Hasta ahora, las indemnizaciones a las que han sido condenados países de América Latina por paneles de arbitraje internacional ascienden a 2.160,8 millones de dólares, casi el 58% del total conocido. Proviene de 22 casos perdidos por países de la región, lo que supone un promedio de 98,2 millones dólares, muy superior al de las 23 acumuladas por resto de países, que se sitúa en 68,5 millones. No obstante hay notables diferencias entre países, tanto en el monto total acumulado como en los respectivos promedios, destacando Argentina en lo primero y Ecuador en lo segundo.

En efecto, Argentina ha sido condenada a pagar indemnizaciones que suman algo más de 1.176 millones de dólares, lo que arroja una media de 117,6 millones por caso perdido⁹. Por su parte, los litigios perdidos por Ecuador suponen un importe de 777 millones de dólares en indemnizaciones, con un promedio de 259 millones. A bastante distancia se sitúan las indemnizaciones acumuladas por México, que ascienden a 192 millones de dólares, lo que supone un promedio de 32 millones por caso perdido. Mientras las condenas de Chile alcanzan un montante de 16 millones dólares, saliendo a 8 millones por caso perdido. Y Venezuela ha sido condenado a pagar 760 mil dólares, fruto de un único caso perdido en 1998 y que ha resultado ser la menor indemnización impuesta a un país latinoamericano. En cambio, la mayor condena la ha sufrido Ecuador en 2010, al perder una demanda planteada en 2006 por Chevron cuya indemnización asciende a 698,6 millones de dólares más intereses (ITN, abril 2010).

Sobre los casos que en América Latina han concluido por acuerdo entre las partes sólo se conocen algunas compensaciones por retirar de la demanda, aunque es evidente que en la mayoría de las ocasiones las ha habido. Así, el gobierno de Bolivia reconoce haber acordado con ETI una indemnización de 100 millones de dólares a cambio de la retirada de una demanda de 1.000 millones (*La República*, 7-11-2010). Y en un acuerdo alcanzado en 2010, el gobierno de Córdoba (Argentina) va a pagar 76 millones de dólares a Impregio por la retirada de una reclamación de 250 millones ante el CIADI relativa a un contrato para la construcción de una autopista (*Clarín*, 6-2-2010). También se sabe que Telefónica, que desde 2003 pedía 2.834 millones de dólares de

⁹ Se conocen las indemnizaciones solicitadas y concedidas en 10 de los 12 casos perdidos por Argentina. En las dos demandas de Suez y Agbar, en un caso junto con Vivendi y en otro con Interagua, resueltas por un mismo panel del CIADI, sólo se sabe que el fallo es a su favor, ya que todavía no se ha fijado la indemnización que debe pagar Argentina. Y, aunque no se ha hecho pública, se estima que la petición por ambos casos asciende a unos 1.200 millones dólares (*La Nación*, 3-8-2010). Como en los diez casos conocidos se le solicitaban a Argentina indemnizaciones por un importe total de 3.303 millones de dólares, los inversores han obtenido como media el 36% de lo reclamado. El detalle por caso se puede ver más adelante en el cuadro 2.

indemnización a Argentina, retiró la demanda en 2009, tras llegar a un acuerdo con el gobierno para “ajustar” las tarifas (*Clarín*, 22-10-2009). Pero se desconocen los términos de los acuerdos alcanzados por el gobierno argentino para que Pioneer Natural Resources desistiera en 2005 de su demanda por 650 millones de dólares, al igual que ocurre en los casos de France Telecom, RGA, Camuzzi o United Utilities (*El Argentino.com*, 4-7-2010).

De todos modos, dado que muchas demandas son recientes, todavía se ciernen graves amenazas sobre estos y otros países de la región con causas pendientes. Desgraciadamente los datos disponibles son fragmentarios, debido a la falta de transparencia de estos procesos. Una excepción es Argentina, ya que la Procuración del Tesoro ha proporcionado datos agregados sobre la marcha de sus litigios con inversores extranjeros en tribunales arbitrales. Se le han reclamado indemnizaciones por valor de 48.928,8 millones de dólares¹⁰, y ha evitado pagar 33.059,2 millones entre casos ganados, desestimientos y acuerdos alcanzados para que se retiraran las demandas (*El Argentino.com*, 4-7-2010). Por tanto, Argentina tiene pendientes de dilucidar solicitudes de indemnización por un importe de 15.896,6 millones de dólares. En cambio, a pesar de la declaración interpretativa del TLCAN de julio de 2001 para mejorar el acceso a la información sobre los arbitrajes, que introduce ligeras mejoras¹¹, no se conocen las cantidades reclamadas a México por varios demandantes.

Sobre Ecuador pende la amenaza de varias demandas multimillonarias, casi todas relacionadas con la explotación de su riqueza petrolífera, por un monto estimado en 10.000 millones de dólares (ITN, septiembre 2008). Un caso llamativo es el de Occidental, que solicita 3.200 millones de dólares de indemnización, cuando en 2004 ya obtuvo 75 millones por otra demanda en la que reclamaba 202 millones (ITN, octubre 2008). Algo parecido le ocurre a Bolivia: ETI que había pedido 350 millones de dólares en 2007 ante el CIADI, retiró esa demanda en 2009 para presentar otra en el CNUDMI reclamando 700 millones de euros de indemnización. Además, Bolivia tiene pendientes otras dos demandas, una de ellas de 66 millones dólares (*La razón*, 9-7-2010). También Venezuela se enfrenta a varias peticiones millonarias, como la de CEMEX, que reclama 1.200 millones de dólares, y la de Gold Reserve, que asciende a 5.000 millones de dólares. Por su parte, Guatemala tiene pendientes una reclamación de Iberdrola por 672 millones de dólares y otra de 65 millones. Otras demandas conocidas son de 100 millones a El Salvador, de

¹⁰ Esta cifra es notablemente superior a las estimaciones que se manejaban anteriormente, que oscilaban entre 15 y 20 millardos de dólares (Stanley, 2004: 38; Mortimore y Stanley, 2006: 26).

¹¹ Ante las críticas recibidas por la falta de transparencia de los arbitrajes internacionales, los tres países miembros se comprometieron a hacer accesible a la opinión pública toda la documentación relativa a los casos del capítulo 11 del TLCAN (relativo a inversiones) salvo la información comercial confidencial, la privilegiada u otra que goce de protección, y la información que “deba reservar de conformidad con las reglas de arbitraje pertinentes”. Es decir, casi nada, ya que no se modifican las reglas, basadas en la confidencialidad, que exigen el consentimiento de la otra parte del litigio para hacer pública la documentación. Por eso, a lo que realmente se puede acceder desde entonces en las correspondientes páginas web gubernamentales es a la notificación del arbitraje, al alegato de defensa de los gobiernos y a transcripciones de las audiencias. Pero no, por ejemplo, a las notificaciones de intención, que son el anuncio de la demanda (Public Citizen, 2005: 33).

200 millones a Belice, y de 680 millones a la República Dominicana (UNCTAD, 2010b; *The Guardian*, 5-2-2010).

Se trata, en definitiva, de cantidades difícilmente asumibles por las economías latinoamericanas. Y que en todo caso suponen una tremenda distorsión para cualquier empeño gubernamental de canalizar recursos públicos para actividades productivas o políticas sociales.

2. LAS LIMITACIONES DEL ESPACIO PARA LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DERIVADAS DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE INVERSIONES

2.1. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE INVERSIÓN Y SUS INTERPRETACIONES POR LOS PANELES DE ARBITRAJE

Aunque América Latina destaca por la cantidad de demandas inversor-estado de que ha sido objeto, la firma de tratados bilaterales de inversión (TBI) y tratados de libre comercio (TLC) que incluyen disposiciones sobre inversión, que son los instrumentos legales que las permiten, no se generalizó en la región hasta los años 1990. El motivo es el cambio de actitud ante la inversión extranjera que recorrió el Sur económico tras la crisis de la deuda externa y los programas de ajuste estructural impuestos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La mayoría de los países del Sur pasó del recelo ante la presencia de filiales de empresas transnacionales y la consecuente limitación de su entrada y exigencia de condiciones para hacerlo, a considerarlas imprescindibles, abrirles las puertas y competir en incentivos por atraer inversiones externas. Se trataba, en definitiva, de crear un clima legal estable y acogedor para el inversor extranjero.

En ese contexto, suscribir TBIs y TLCs que facilitaran el ingreso de inversión extranjera y la protegieran se convirtió en una parte importante de la política económica de corte neoliberal practicada por doquier. Así, de los 2.750 tratados bilaterales de inversión suscritos hasta fin de 2009, 2.365 son posteriores a 1990 (UNCTAD, 2010c). En conjunto, los países de América Latina participan en el 18% de los TBIs existentes. Por regiones del Sur económico, esto les sitúa por debajo de los países de Asia y Oceanía, que forman parte del 41% de los TBIs, y de los países africanos, que toman parte del 27% de los TBIs. Incluso las economías en transición de Europa Oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) participan en más TBIs (23%) que los países latinoamericanos (UNCTAD, 2009a: 32).

A los TBIs hay que sumar 295 acuerdos de integración económica que incluyen disposiciones sobre inversiones (UNCTAD, 2010c). Al respecto, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en vigor desde 1994 para Estados Unidos, Canadá y México, constituye la principal referencia, particularmente en lo relativo a las demandas inversor-estado. De hecho, el contenido del capítulo 11 del TLCAN, que trata sobre inversiones, es similar al de la mayoría de los TBIs suscritos desde principios de los noventa. Y es el modelo utilizado por EEUU en los sucesivos borradores del ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas) y en los TLC que va firmando con diversos países latinoamericanos (Gal-Or, 2005: 123).

Del mismo modo, aunque actualmente 23 de los 33 estados de América Latina y el Caribe forman parte del CIADI, no siempre ha sido así. Durante la primera mitad de los años 1960 la mayoría de los países latinoamericanos, con base en la doctrina Calvo, rechazó colectivamente el sistema de arbitraje internacional inversor-estado del CIADI (Teitelbaum, 2004: 10; 2010: 204). Los únicos países de la región que se sumaron al CIADI durante la segunda mitad de los años sesenta fueron Jamaica, Trinidad y Tobago, y Guyana. Y no se incorporaron más hasta la primera mitad de los años ochenta, cuando entraron Paraguay, Barbados y El Salvador. Con 17 incorporaciones entre 1989 y 2003, el CIADI llegó a tener 24 miembros latinoamericanos. Pero actualmente hay uno menos, a pesar de la incorporación de Haití a finales de 2009, debido al abandono de la institución por Bolivia en 2007 y por Ecuador en 2009. Con todo, las dos mayores economías de la región, Brasil y México, nunca han pertenecido al CIADI (2010c).

Ahora bien, México ha aceptado un mecanismo similar en el marco del TLCAN y desde 1995 ha firmado 27 TBIs, de los cuales 22 ya están en vigor. Eso ha sido suficiente para que México sea el segundo país que ha afrontado más demandas inversor-estado, y que incluso algunas de ellas sean administradas por el CIADI. Esto se debe a que el llamado Mecanismo Complementario, aprobado en 1978, permite que el CIADI pueda intervenir como árbitro cuando sólo una de las partes está amparada por sus reglas ordinarias. En cambio, Brasil no está afectado por ningún acuerdo sobre inversiones que conlleve la posibilidad de demandas inversor-estado, ya que, a pesar de haber firmado catorce TBIs durante la segunda mitad de los años noventa, ninguno ha entrado en vigor porque no han sido ratificados (UNCTAD, 2010b).

Dada la tupida y compleja red de acuerdos internacionales sobre inversión, el alcance de sus disposiciones es muy difícil de determinar. No obstante, esos acuerdos suelen compartir varios elementos clave. En primer lugar, unas normas básicas de tratamiento una vez realizada la inversión: trato nacional, que supone no ser tratado peor que las contrapartes locales; tratamiento de nación más favorecida, que implica no discriminación entre inversores extranjeros de diferentes procedencias; y trato justo y equitativo. En segundo lugar, protección del inversor extranjero: garantía de compensación, según estándares internacionales, en caso de expropiación; y garantía de libre transferencia y repatriación del capital y los beneficios. Y, en tercer lugar, mecanismo de resolución de diferencias inversor-estado mediante el arbitraje internacional (UNCTAD, 2009d: 14-16)

Además, la dificultad para conocer el alcance real de los acuerdos sobre inversiones no solo deriva de lo que dicen, sino también de cómo se interpretan. Y es que cada vez se detectan más cuestiones problemáticas, debido a que las interpretaciones expansivas de muchos paneles de arbitraje internacional amplían la ya de por sí acentuada asimetría entre los derechos reconocidos al inversor y las obligaciones impuestas a los estados. Se abordan

aquí tres de ellas¹²: la definición de inversión e inversor, los estándares de tratamiento, y la “expropiación indirecta”.

La primera cuestión es muy básica: ¿qué o a quién se protege? Pero resulta decisiva, ya que la respuesta delimita quién puede interponer una demanda. En la mayoría de los acuerdos sobre inversión se ha optado por una definición muy amplia, considerando inversión casi cualquier clase de activo, incluso una mera oficina de ventas, ya que de lo que se trata es de liberalizar todo tipo de movimientos de capital y proteger los intereses del inversor. Y es que realmente los destinatarios finales de la protección no son las inversiones sino los inversores (Granato, 2005: 15-17). Por eso, tanto un accionista mayoritario como uno minoritario queda amparado por estos acuerdos para hacer valer sus derechos de inversor extranjero. E incluso se puede practicar el “*forum shopping*”, que consiste en que el inversor elige el TBI que más le conviene con independencia de su verdadero país de origen. Para ello basta con crear una sociedad instrumental en el país cuyo tratado contenga las disposiciones más favorables y trasladar allí la sede social (Sacerdoti, 2007: 9-10).

Una segunda cuestión es determinar en qué términos se protegen los derechos del inversor externo. Se trata de delimitar el alcance de la aplicación de las cláusulas de *trato nacional*, de *nación más favorecida*, de *trato justo y equitativo*, y también de la llamada *cláusula general* (o “*umbrella clause*”). Las dos primeras hacen referencia al principio de no discriminación y tienen larga tradición en los acuerdos comerciales. Pero su interpretación extensiva por los paneles de arbitraje plantea problemas. Así, la cláusula de “nación más favorecida” (NMF) se utiliza para proporcionar acceso a previsiones más favorables contempladas en otros acuerdos sobre inversión¹³. Y también la “cláusula general”, que garantiza el respeto a toda obligación asumida por un estado respecto a inversiones, ha sido objeto de interpretaciones expansivas que permiten extender a las obligaciones contractuales la protección proporcionada por los TBIs (Lowe, 2007: 102-106).

No obstante, la aparentemente simple cláusula que garantiza al inversor un “trato justo y equitativo” ha resultado ser uno de los instrumentos más poderosos para que los inversores extranjeros puedan obtener compensaciones por actuaciones estatales contrarias a sus intereses. Y es que, por su generalidad, puede abarcar casi cualquier eventualidad, relegando a otras previsiones a meros caso particulares (Lowe, 2007: 77-83). Además, frente al trato nacional y de nación más favorecida, que establecen una protección *relativa* (como la de los inversores nacionales, o de un tercer país), esta cláusula proporciona al inversor extranjero un nivel *absoluto* de protección. Por ello resulta imprescindible precisar cuál es ese nivel¹⁴, para que no se preste a todo tipo de demandas y/o interpretaciones abusivas.

¹² Junto a estas tres cuestiones subsisten otras inquietudes respecto a asuntos como la transferencia de fondos, las reglas de la competencia, los derechos de la propiedad intelectual, o la prohibición de los requisitos de desempeño, de la que se trata más adelante.

¹³ Por ejemplo, un panel del CIADI, al resolver la demanda de un inversor malayo contra Chile, *importó* las formulaciones más favorables para el demandante recogidas en los TBIs suscritos por Chile con Dinamarca y Croacia (Public Citizen, 2005: 93).

¹⁴ Una de las claves para hacerlo está en determinar si el trato justo y equitativo hace referencia al derecho internacional consuetudinario, y en tal caso cuál es el aplicable, o si se

En este sentido, diversos laudos subrayan la obligación del estado receptor de mantener un escenario legal para los negocios estable y predecible, y que sea compatible con las legítimas expectativas del inversor (UNCTAD, 2008: 4-5). Pero sólo en contadas ocasiones los paneles arbitrales ponen límites al alcance de esas presuntamente legítimas expectativas del inversor. Por eso no debe extrañar que la reclamación de un trato justo y equitativo sea la base legal que mayor éxito ha demostrado para ganar demandas inversor-estado. En 2008 fue invocada en las trece demandas resueltas, y aceptada en siete de ellas (UNCTAD, 2009c: 6-8).

Una tercera cuestión concierne a la llamada *expropiación indirecta*. A diferencia de la verdadera expropiación o nacionalización, no supone una transferencia de la propiedad, sino la mera desvalorización de un activo debida a una intervención estatal (Lowe, 2007: 53-76). Se trata de una construcción jurídica relativamente reciente, impulsada por grupos empresariales que pretenden conseguir indemnizaciones de las autoridades públicas cuando estas dicten normas referidas a la protección ambiental, el uso de la tierra u otros asuntos de interés público que, a su juicio, afectan negativamente al valor de su propiedad. Al respecto, es importante señalar que los intentos de hacerla valer en Estados Unidos han sido reiteradamente rechazados durante las dos últimas décadas por los juzgados de ese país, incluido su Tribunal Supremo (Public Citizen, 2005: 14).

Sin embargo, muchos acuerdos sobre inversión recientes incluyen la “expropiación indirecta” y “medidas de efecto equivalente”, aunque no definen esos términos (UNCTAD, 2004: 67-71). Y los paneles de arbitraje internacional vienen haciendo dos lecturas completamente divergentes de este asunto. Unos sostienen que el elemento clave para determinar si ha habido expropiación indirecta es el impacto económico de la medida, con independencia de su motivación, mientras otros mantienen que genuinas medidas regulatorias no son expropiaciones (Malik, 2008).

Por eso, a falta de un órgano judicial superior capaz de unificar doctrina¹⁵, la incertidumbre sigue reinando en estas y otras cuestiones susceptibles de interpretación recogidas en los acuerdos sobre inversión (Yu y Marshall, 2008: 23). Prueba de ello es la existencia de propuestas para evitar las continuas incoherencias en que incurrían los laudos de diversos paneles de arbitraje

refiere a un estándar autónomo. Pero la mayoría de los acuerdos sobre inversión no precisan estos extremos, recogiendo la versión más simple de la cláusula, por lo que muchos paneles se han permitido realizar interpretaciones extensivas de su significado. Una muestra de la gravedad del asunto es que, ya en julio de 2001, una declaración interpretativa del TLCAN remitiera el nivel mínimo de tratamiento al derecho internacional consuetudinario a fin de restringir las interpretaciones que habían realizado algunos paneles arbitrales. Y que en su modelo de TBI de 2004, tanto Estados Unidos como Canadá detallan el alcance del trato justo y equitativo, limitándolo (Public Citizen, 2005: 33-34; Malik, 2009: 9-23). Claro que eso sólo afecta a los nuevos acuerdos (o renovaciones) en los que estén implicados dichos países, no al resto.

¹⁵ Conviene recordar que, en aras a la rapidez, en el arbitraje internacional apenas existe el derecho de apelación ante una instancia superior. Así, el procedimiento de anulación del CIADI se diferencia claramente de una apelación en que el comité *ad hoc* designado para resolver una solicitud de anulación no puede reemplazar la decisión del tribunal con una decisión propia sobre el fondo de la cuestión. De manera que, si anula un laudo, la diferencia puede volver a presentarse ante otro panel para que resuelva sobre el fondo de la cuestión (CIADI, 2006).

internacional. Y es que se han logrado hitos como dos laudos contrarios y sin posible casación para un mismo caso, el de las demandas de CME y Lauder contra la República Checa. Presentadas por separado ante dos paneles regidos ambos por la reglas de la CNUDMI, una demanda no prosperó mientras que en la otra el demandante obtuvo una indemnización de más de 300 millones de dólares (Sacerdoti, 2007). Conviene subrayar que situaciones como esta, que son absolutamente inaceptables en cualquier sistema jurídico moderno, pueden repetirse en cualquier momento en el arbitraje internacional inversor-estado.

Así que no puede extrañar que haya quien, desde el mundo académico, promueva el establecimiento de un tribunal permanente de apelación, independiente y con autoridad para revisar laudos de diversos acuerdos sobre inversión (Franck, 2005). Y que haya propuestas de reformas todavía más profundas, como la creación de una Corte Internacional sobre Inversiones que sustituya a los actuales paneles de arbitraje a la hora de dirimir las disputas planteadas al amparo de acuerdos internacionales sobre inversiones (Van Harten, 2008a y 2008b). Ahora bien, la aplicación práctica de esas propuestas parece muy difícil. Sobre todo la segunda, ya que contradice los principios básicos sobre los que se asienta la resolución de diferencias mediante el arbitraje. Porque éste se entiende como una alternativa ágil al sistema judicial, lo que en la práctica supone su privatización. Y eso significa reducción de garantías, ya que no hay jueces propiamente dichos, ni vista oral, ni apelación, ni jurisprudencia, ni acumulación de causas similares, pero sí un procedimiento arbitral que permite muchas menos pruebas que las jurisdicción ordinaria y paneles que deciden sobre su propia competencia y jurisdicción (Sondow, 2006).

2.2. IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

El motivo principal por el que las economías del Sur y *en transición* suscriben acuerdos internacionales sobre inversión es atraer inversión extranjera directa (IED), aunque no está nada claro que sean un instrumento importante para hacerlo, como muestra el caso de Brasil. Sin embargo, un repaso exhaustivo de los estudios más recientes realizados al respecto ha llevado a la UNCTAD (2009d: 109-112) a reconsiderar su anterior escepticismo. Ahora considera que, si bien no alteran los determinantes económicos fundamentales de la IED, los acuerdos sobre inversión mejoran ciertos elementos políticos e institucionales, incrementando la probabilidad de recibir más IED. Y, sobre todo si son parte de un TLC, los acuerdos sobre inversión también mejoran el efecto del tamaño de la economía receptora, que sigue siendo el principal determinante de la IED. En todo caso, al margen de su efectividad a la hora de atraer inversión extranjera, de lo que no cabe duda es de que los acuerdos sobre inversión limitan las políticas públicas que pueden emplearse para promover el desarrollo.

En efecto, casi todos los acuerdos sobre inversión prohíben el uso de requisitos de desempeño, condiciones impuestas a las empresas multinacionales para favorecer el desarrollo del país receptor de la inversión

extranjera. Se trata de normas que requieren que los productos tengan un cierto porcentaje de componentes locales (*contenido nacional*), exportar un porcentaje dado de la producción, la transferencia de tecnología, o la construcción de infraestructuras. Y conviene recordar que este tipo de instrumentos han sido un elemento importante de las estrategias de desarrollo de las economías asiáticas más exitosas después de la II Guerra Mundial (Chang, 2004).

Además, la liberalización y protección brindada por los acuerdos sobre inversión no se limita a la inversión extranjera directa (IED), sino que abarca a todo tipo de inversor de carácter especulativo, e incluso a quienes difícilmente puede calificarse como tales. Y no se les otorga un tratamiento igual al inversor nacional, sino mejor. Así se da la paradoja de que un régimen aparentemente basado en la no discriminación (trato nacional y NMF), es esencialmente discriminatorio. Para las empresas locales sólo existe la vía de los tribunales nacionales regidos por su ordenamiento jurídico. En cambio, para el inversor extranjero cabe la posibilidad de recurrir al arbitraje internacional, e invocar un trato justo y equitativo o la existencia de una expropiación indirecta, independientemente de que eso sea posible, o no, bajo las leyes del estado receptor (Lowe, 2007: 48-49).

Por su parte, el temor de un estado a enfrentarse a indemnizaciones millonarias debido a reclamaciones de “expropiación indirecta” o “regulación expropiatoria”, puede dar lugar a lo que se ha llamado *enfriamiento regulatorio* (UNCTAD, 2005: 48; Moltke y Mann, 2004: 29-30). Es decir, una contención preventiva de las autoridades que se traduce en una menor o más débil actividad normativa en defensa del interés público, ya que la amenaza de una demanda inversor-estado es suficiente para que el gobierno enmiende, aplace, retire, o no haga cumplir determinada norma.

En este sentido, los acuerdos sobre inversión implican un coste político en forma de limitación de la soberanía nacional para dictar políticas públicas. Esta situación se ha vivido con intensidad en México tras las primeras demandas inversor-estado al amparo del TLCAN, y en Argentina después de la crisis financiera de diciembre de 2001 ante el aluvión de demandas cuestionando las medidas adoptadas por el gobierno para afrontar la emergencia económica. Y también en Ecuador o Bolivia cuando han elevado la participación estatal en las rentas derivadas de la explotación de sus recursos naturales. Por eso, como sostiene Public Citizen (2005: 86), lo que se planteaba como un escudo protector contra los posibles abusos de los estados receptores de inversiones, ha resultado ser una espada empuñada por multitud de “inversores” extranjeros contra los estados firmantes de acuerdos sobre inversión.

De este modo, la *seguridad jurídica* de la era de la globalización sólo hace referencia a las empresas. Y lo hace sobre la base de un derecho internacional del comercio que se ha convertido en imperativo, coercitivo y bajo control judicial, *derecho duro*, gracias a instrumentos como los acuerdos sobre inversiones y la Organización Mundial de Comercio. Mientras, el derecho internacional de los derechos humanos y el del trabajo descansan, en el mejor de los casos, sobre la voluntariedad de las recomendaciones de la ONU y la Organización Internacional del Trabajo, cuando no sobre variadas formas de responsabilidad social corporativa, a cual más *blanda*, por inexigible y carente

de tutela judicial efectiva (Hernández Zubizarreta, 2009a y 2009b). Así, en nombre de esa seguridad jurídica tan peculiar, los acuerdos sobre inversión facilitan todavía más el enriquecimiento de las empresas transnacionales en detrimento de la mayoría de las personas que viven en los países del Sur. Ello, claro está, con la connivencia de algunos de sus gobiernos y el apoyo de las minorías que en esos países también se benefician de su presencia.

3. DIVERSAS RESPUESTAS

Ante la proliferación de demandas inversor-estado derivadas de la previa suscripción de acuerdos internacionales sobre inversión, que suponen un obstáculo para su progreso económico y social, las respuestas dadas por diversos países latinoamericanos han sido bien distintas, pudiendo distinguirse tres opciones. Por un lado, de países como México y Chile podría decirse que las sufren con resignación. De hecho, salvo dos decisiones interpretativas del TLCAN matizando el alcance del acuerdo, en las que además México ha ido de la mano de Estados Unidos y Canadá, los sucesivos gobiernos mexicanos no han tomado hasta ahora otras medidas para cambiar la situación. Y algo parecido ocurre con Chile: aunque ya ha sido condenado en dos ocasiones a pagar indemnizaciones a inversores extranjeros, sigue suscribiendo nuevos acuerdos sobre inversión, tanto TBIs como TLCs.

En el otro extremo, están Bolivia y Ecuador, ya que ambos se han retirado del CIADI. En efecto, desde el triunfo electoral de Evo Morales que le llevó a la presidencia en 2006, Bolivia se ha revuelto contra el sistema de resolución de diferencias inversor-estado basado en el arbitraje internacional. Sin embargo, lo que su caso deja más claro es lo difícil que resulta dar marcha atrás una vez que se ha entrado en la dinámica de suscribir acuerdos sobre inversión.

Así, a pesar de haberse retirado del CIADI el 2 de mayo de 2007, Bolivia vio como este organismo registraba en octubre de ese año una demanda contra ella de ETI, empresa telefónica supuestamente radicada en Holanda, aunque en realidad es propiedad de Telecom Italia. El CIADI se basaba en que la baja de Bolivia no es efectiva hasta seis meses después de comunicada (ITN, noviembre 2007). Pero el Gobierno de Bolivia (2008: 124-127) alegaba que desde el mismo momento de haber presentado el anuncio de abandono de CIADI ha retirado el imprescindible *consentimiento* de las partes para que una demanda sea aceptada a trámite (*registrada*). Y por eso considera esa actuación del CIADI una violación inadmisibles de su derecho soberano a denunciar un tratado. Con todo, nunca se conocerá el dictamen del correspondiente panel, ya que antes de que se diera, en octubre de 2009, ETI retiraba la demanda del CIADI. Claro que, como ya se ha dicho, al mismo tiempo presentaba una nueva demanda contra Bolivia, esta vez bajo las reglas de la CNUDMI, y solicitando una indemnización mucho mayor. Porque, como el CIADI no es la única instancia de arbitraje internacional, Bolivia sigue expuesta a las demandas inversor-estado. De hecho, Bolivia ya se había enfrentado a otra demanda entablada en 2008 por una empresa con sede en Luxemburgo ante la Cámara de Comercio de Estocolmo, si bien ésta quedó pronto archivada por acuerdo entre las partes (UNCTAD, 2010b). Además prosigue el

arbitraje ante el CIADI por la demanda presentada en 2006 por Quiborax, desestimando las alegaciones del gobierno boliviano, que ha anunciado que no entrará al proceso ni acatará su laudo (*La razón*, 9-7-2010).

Por su parte, Ecuador se ha retirado del CIADI en julio de 2009, de manera que la medida ha entrado plenamente en vigor el 7 de enero 2010¹⁶. El abandono de esa institución se fundamenta en el artículo 422 de la nueva Constitución, que dispone que “no se podrán celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas” (UNCTAD, 2009c: 6).

Además, el gobierno ecuatoriano ha denunciado nueve TBIs en vigor (con ocho países latinoamericanos y con Rumania), alegando que no aportan ningún beneficio a la economía del país. Y ha anunciado su intención de renegociar el resto, entre los que se encuentran los de los principales países de origen de las inversiones extranjeras en Ecuador, para adaptarlos a un modelo de TBI que está elaborando. Este modelo de tratado bilateral sobre inversión no incluye al CIADI como instancia para el arbitraje internacional inversor-estado, sino que remite a las reglas de la CNUDMI administradas por alguna instancia arbitral latinoamericana. Esta podría ser alguna ya existente, como la de Santiago de Chile, o una nueva instancia arbitral impulsada por el ALBA, la Alternativa Bolivariana para las Américas (ITN, septiembre 2009).

Pero, como los acuerdos sobre inversión siguen protegiendo al inversor después de su denuncia por una de las partes durante un periodo que oscila entre cinco y veinte años, Ecuador puede seguir siendo objeto de demandas inversor-estado incluso sobre la base de los TBIs denunciados (Machado, 2009). Hasta ahora la mayoría de las demandas provienen del sector petrolero y son posteriores a la ley que en 2006 estableció un reparto al 50% de los ingresos extraordinarios obtenidos por las compañías debido al alto precio del petróleo, ampliada por decreto en 2007. Y, aunque no prosperen o se resuelvan por un acuerdo entre la partes, la mera presentación de esas demandas supone una intromisión en la voluntad soberana de Ecuador para regular la explotación de sus recursos naturales. Prueba de ello es la turbulenta renegociación del contrato de Repsol-YPF con el gobierno ecuatoriano, en la que medió una demanda ante el CIADI en junio de 2008, para llegar a un acuerdo cinco meses después (Intermón, 2008: 19; *El País*, 1-11-2008; *ABC*, 7 y 8-11-2008).

El caso de Argentina se sitúa entre ambos extremos. Aunque Argentina sigue en el CIADI y no ha denunciado tratados bilaterales sobre inversiones, la actitud de las autoridades argentinas tampoco se semeja a la de las de México o Chile, sino que se ha basado en mantener una doble cara.

Por un lado ha habido una retórica rupturista y algunos gestos desafiantes. Así, el gobierno argentino ha cuestionado globalmente el sistema de arbitraje inversor-estado, no reconociendo la jurisdicción del CIADI, alegando que primero debían agotarse las instancias judiciales nacionales, e

¹⁶ Si bien el gobierno ecuatoriano ya había notificado al CIADI en octubre de 2007 que no admitiría más demandas sobre recursos no renovables, ese aviso carecía de fuerza legal (ITN, febrero 2008).

incluso amenazando con no reconocer las posibles sanciones sin un previo control de constitucionalidad por parte de los tribunales locales. Es lo que se dio en llamar “doctrina Rosatti”, en alusión al entonces Procurador del Tesoro (Rosatti, 2003 y 2005). También ha actuado frente al descarado apoyo de las instituciones de Bretton Woods a los inversores extranjeros, saldando por anticipado sus deudas con ellas para minimizar su dependencia. Y es que, por ejemplo, en 2002 el Banco Mundial, del que depende el CIADI, llegó a intentar condicionar un préstamo a la renegociación de las tarifas de las empresas suministradoras de servicios públicos, mientras el FMI presionaba en el mismo sentido.

Por otro lado, el gobierno argentino ha realizado una pragmática defensa dentro del sistema. Para ello ha creado un organismo encargado de su defensa ante las demandas inversor-estado, la Unidad de Asistencia para la Defensa Arbitral, presidida por el titular de la Procuración del Tesoro de la Nación, que es la asesoría jurídica de más alto rango del Presidente y representa al estado en ciertos litigios (Granato, 2005: 106). Y está utilizando todos los instrumentos jurídicos y diplomáticos a su alcance para defender la legitimidad de las medidas económicas implantadas por la ley de emergencia de 2002 (*Ley 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario*), alegando que eran imprescindibles y las empresas, extranjeras o no, deben soportar una parte del coste del ajuste (Stanley, 2004: 34-45; Mortimore y Stanley, 2006: 26-27). Esto se ha traducido, entre otras cosas, en renegociar los contratos de diversas empresas que habían presentado demandas inversor-estado para conseguir su retirada¹⁷. Por este sistema se han retirado al menos siete demandas, varias de ellas tras realizar gestiones con los gobiernos español y francés.

Con todo, Argentina es con diferencia el país que se enfrenta al mayor número de demandas ante tribunales internacionales de arbitraje y la mayoría de esas demandas están relacionadas con las medidas que adoptó el gobierno para hacer frente a la crisis financiera que estalló a finales de 2001. En efecto, la ley de emergencia económica, adoptada en 2002 y prorrogada hasta la actualidad, es el blanco preferido de las 45 demandas interpuestas tras la devaluación. El motivo principal es que, además de abandonar del tipo de cambio fijo entre el peso y el dólar estadounidense, esta ley incluye un capítulo dedicado a los contratos públicos que deja sin efecto las cláusulas de ajuste en dólares y las cláusulas de ajuste basadas en el índice de precios estadounidense y cualquier otro mecanismo indexatorio, *pesifica* las tarifas, y autoriza al gobierno a renegociar los contratos.

Por eso, una pieza fundamental de la estrategia legal argentina ha consistido en invocar una cláusula que figura en varios de los TBIs firmados por Argentina que limita la aplicabilidad de la protección del inversor en circunstancias excepcionales¹⁸. Su nombre técnico es “provisión sobre medidas

¹⁷ En sentido contrario, empresas que no han retirado sus demandas ante instancias de arbitraje internacional han visto sistemáticamente rechazadas sus peticiones de renegociar las tarifas de prestación de servicios (Página 12, 18-6-2010).

¹⁸ Concretamente, el artículo XI del TBI Argentina-EEUU dice: “El presente Tratado no impedirá la aplicación por cualquiera de las Partes de las medidas necesarias para el mantenimiento del orden público, el cumplimiento de sus obligaciones para el mantenimiento o la restauración de

de no exclusión” (en inglés, *non-precluded measures provision*), y su efecto es similar al llamado “estado de necesidad” reconocido en el derecho internacional consuetudinario y en la mayoría de las legislaciones nacionales, aunque no deben confundirse¹⁹. Estas disposiciones permiten tomar medidas que en circunstancias normales irían contra el tratado cuando, por ejemplo, son necesarias para la protección de la seguridad nacional, el mantenimiento del orden público o responder a una emergencia sanitaria. En tanto las actuaciones del estado receptor se tomen persiguiendo alguno de los objetivos especificados en esa cláusula, medidas que de otro modo estarían prohibidas por el tratado no constituyen rupturas del mismo, y el estado queda eximido de responsabilidad bajo el TBI (Burke-White y Staden, 2008; UNCTAD, 2009e: 47-53).

El gobierno de Argentina considera que la situación de emergencia económica abierta por la crisis desatada a finales de 2001 se ajusta perfectamente a esta cláusula, por lo que no se le puede imputar ninguna responsabilidad por las medidas adoptadas para afrontarla. Resulta interesante señalar que esta cláusula figura en todos los TBIs firmados por Estados Unidos, país que la venía incluyendo desde hace décadas en sus acuerdos de Amistad, Comercio y Navegación, y que ya aparece en el primer TBI, suscrito en 1959 por Alemania y Pakistán (Burke-White y Staden, 2008: 311-317).

Una cuestión crucial para conocer su verdadero alcance es establecer el grado de discrecionalidad del que goza un estado para determinar en qué circunstancias resulta aplicable una cláusula de este tipo. Al respecto, la posición de EEUU siempre ha sido la de considerar que es el propio estado afectado quien juzga si la situación es de emergencia y, por tanto, cuando se puede invocar la cláusula, con la única limitación de obrar de buena fe. Eso quiere decir que esto último, la buena fe, es lo único que un panel de arbitraje podría entrar a interpretar. De hecho, la redacción de la cláusula en los sucesivos TBIs firmados por Estados Unidos ha ido siendo cada vez más explícita al respecto, pasando de ser algo implícito a principios de los 1980s a resultar un asunto expresamente auto-juzgable desde finales de los 1990. Por eso, en el TBI suscrito por Argentina con EEUU en 1991 la cláusula no es tan explícita como en otros posteriores. Pero existen otros elementos que apoyan la interpretación del gobierno argentino de que es él mismo quien debe determinar su aplicabilidad. Entre otros, interpretaciones del Departamento de Estado de EEUU sobre el alcance de la cláusula y explicaciones dadas en el Senado de EEUU sobre el modelo de TBI en que se basa el firmado por Argentina (Burke-White y Staden, 2008: 381-386).

la paz o seguridad internacionales, o la protección de sus propios intereses esenciales de seguridad”.

¹⁹ Tienen efectos parecidos, aunque el estado de necesidad no excluye necesariamente el pago de una indemnización, pero son excepciones de naturaleza diferente. El estado de necesidad libera de responsabilidad por hechos ilícitos cuando se cumplen ciertas condiciones muy estrictas (peligro grave e inminente, que sea la única solución...). En cambio, la *provisión de medidas de no exclusión* restringe el alcance de las obligaciones asumidas en un tratado internacional, de manera que, si se satisfacen los requisitos previstos (salvaguardia de la seguridad nacional...), no existe incumplimiento del tratado, simplemente no resulta aplicable en esas circunstancias (UNCTAD, 2009e: 38).

A pesar de eso, con diversas pero todas ellas muy restrictivas lecturas del tratado, los paneles de arbitraje del CIADI han rechazado la capacidad de Argentina de decidir por sí misma en qué circunstancias se puede invocar la cláusula. Esto llevó al gobierno argentino a intentar por la vía diplomática que Estados Unidos acordara con Argentina anexar al TBI una interpretación oficial que indique que es cada parte por sí misma quien debe determinar cuando puede invocar la cláusula de emergencia. Pero no tuvo éxito (*Dow Jones Newswires*, 12-10-2007).

CUADRO 2: ARBITRAJES INVERSOR-ESTADO FALLADOS CONTRA ARGENTINA

inversor (año de demanda)	cantidad reclamada (millones \$)	reglas de arbitraje	motivo de condena* (año del laudo)	indemnización obtenida (millones \$)	anulación (año de resolución)
CMS (2001)	261	CIADI	TJE (2005)	135	parcial (2007)
Azurix (2001)	685	CIADI	TJE (2006)	165,2	rechazada (2009)
LG&E (2002)	268	CIADI	TJE (2007)	57,4	pendiente
Siemens (2002)	462	CIADI	expropiación indirecta, TJE (2007)	237,8	Siemens retira la demanda (2009)
Enron (2001)	630	CIADI	TJE (2007)	106	aceptada (2010)
Vivendi (1997/2003)	317	CIADI	expropiación indirecta, TJE (2007)	105	rechazada (2010)
Sempra (2002)	209	CIADI	TJE (2007)	128,6	aceptada (2010)
British Gas (2003)	238	CNUDMI	TJE (2007)	185,3	recurso en EEUU
Continental (2003)	114	CIADI	TJE parcial (2008)	2,8	pendiente
National Grid (2003)	119	CNUDMI	TJE (2008)	53	–
Suez, Agbar y Vivendi (2003); y Suez, Agbar e Interagua (2003)	¿1.200?	CIADI	TJE (2010)	sin determinar	pendiente

* TJE: incumplimiento de *trato justo y equitativo*.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de UNCTAD (2010b); ITN; y *La Nación*, 3-8-2010.

Y aunque los paneles han aceptado que la disposición sobre protección del orden público y la seguridad nacional se puede aplicar a las emergencias económicas, con distintas explicaciones, la mayoría ha considerado que la situación argentina no era de esa naturaleza, con sólo dos excepciones. El panel del caso LG&E ha entendido que sí lo era durante dieciocho meses, los que median entre el estallido de la crisis y la elección del presidente Kirchner en abril de 2003, deduciendo la parte correspondiente al calcular la

indemnización (Burke-White y Staden, 2008: 393-400). Por su parte, el panel de Continental ha sido el único que ha aceptado de manera general el estado de necesidad de Argentina con base en el artículo XI del TBI suscrito con EEUU. Por eso la ha eximido del pago de la indemnización reclamada, salvo en una cuestión menor: el canje de las letras del tesoro a finales de 2004 (Laudo del CIADI *Continental contra Argentina*).

En definitiva, el alegato de estado de necesidad solo ha sido aceptado en un caso y parcialmente en otro, mientras que ha sido rechazado en diez laudos. Así que, de momento, el resultado es que Argentina no ha podido evitar que doce paneles de arbitraje internacional le hayan condenado a pagar indemnizaciones millonarias, aunque una de ellas relativamente pequeña (cuadro 2).

De este modo, el arbitraje internacional sigue dando lugar a sentencias contradictorias entre sí y sin posible casación a pesar de que varias demandas son muy similares²⁰, por lo que la incertidumbre sigue reinando. Además, aunque sólo en las demandas de Siemens y Vivendi²¹ se ha aceptado el alegato de expropiación indirecta, solicitado en todos los casos, eso no ha sido ningún obstáculo para condenar a Argentina. Y es que en todos los laudos se ha realizado una interpretación extensiva de la cláusula de trato justo y equitativo, donde parece caber todo.

Ahora bien, como los laudos favorables a Sempra y Enron han sido anulados por el CIADI y otros procedimientos de anulación están pendientes de resolución, unido a que Siemens ha desistido de cobrar la indemnización y a otras circunstancias, resulta que Argentina todavía no ha hecho efectiva ninguna indemnización. Y el hecho de que Argentina, condenada por doce paneles de arbitraje internacional a pagar más de un millardo de dólares más intereses para indemnizar a inversores extranjeros, no haya desembolsado un solo dólar por este concepto merece varias aclaraciones y comentarios.

En primer lugar, refleja un cierto éxito de la estrategia de defensa adoptada por el gobierno argentino, si bien esta apreciación inicial requiere bastantes matices, como se explica enseguida. En segundo lugar, conviene recordar que eso no impide que Argentina haya incurrido en numerosos gastos asociados a los costes de defensa y honorarios de los tribunales, tanto en esos casos como en los que ha habido acuerdo entre las partes, así como en los pendientes de resolución. En tercer lugar, también hay que tener en cuenta el coste de las compensaciones brindadas para conseguir la retirada de varias demandas. Y en cuarto lugar, algunos casos merecen una consideración específica porque ponen de relieve tremendas deficiencias y ciertas miserias morales del sistema de arbitraje en que se basan

Respecto al sistema de arbitraje, la experiencia argentina muestra claramente una de sus mayores debilidades: la insuficiencia del procedimiento

²⁰ Además, en los casos LG&E, que acepta parcialmente el estado de necesidad, y Enron, que lo rechaza de plano, coincide uno de los tres árbitros, sin que en ninguno de los laudos haya hecho constar una posición discrepante de la mayoría (ITN, 27-5-2007).

²¹ Vivendi también ha logrado que se condene a Argentina por no haberle proporcionado protección y plena seguridad, aplicando la lectura más amplia de esta cláusula. Curiosamente el argumento se apoya en un laudo precedente emitido por un panel en el que participaba como árbitro su abogado en esta causa (ITN, 30-8-2007).

de anulación del CIADI, que de ninguna manera sustituye a una imprescindible pero inexistente instancia de apelación. Como ya se ha señalado, el procedimiento de anulación del CIADI se diferencia claramente de una apelación en que el comité *ad hoc* designado para resolver una solicitud de anulación no puede reemplazar la decisión del tribunal con una decisión propia sobre el fondo de la cuestión. Así, la solicitud argentina de anulación del laudo favorable a la empresa estadounidense de transporte de gas CMS concluyó con una resolución del comité *ad hoc* de anulación del CIADI que ha causado estupor. Primero anula la parte del laudo que aplicaba la cláusula general y reconoce que hay otras partes que contienen errores de razonamiento legal que podrían haber tenido un impacto decisivo en la parte operativa de la sentencia. Pero, acto seguido, declara carecer de poder para anular esas partes y mantiene la multa del laudo original (ITN, octubre 2007).

Además, si el comité *ad hoc* anula un laudo, la diferencia puede volver a presentarse ante otro panel para que resuelva sobre el fondo de la cuestión. Eso ocurrió con la primera demanda interpuesta por Vivendi contra Argentina en 1997. Después de haber conseguido anular un laudo contrario a su demanda, Vivendi replanteó la reclamación en 2003 obteniendo una jugosa indemnización, confirmada por el rechazo de la anulación solicitada por Argentina²², que con intereses asciende a 200 millones dólares (ITN, agosto 2007; Página12, 12-8-2010). Por eso Continental ha solicitado la anulación del laudo que solo acepta una mínima parte de sus reclamaciones (ITN, febrero 2009). Y algo parecido puede pasar en los casos de Sempra y Enron.

En efecto, Sempra, accionista minoritario de las empresas de transporte y distribución de gas Camuzzi Gas Pampeana y Camuzzi Gas del Sur, ha visto como el CIADI anulaba en junio de 2010 el laudo que en 2007 condenaba a Argentina a pagarle una indemnización de más de 128 millones dólares, que con los intereses ascendía hasta 172 millones. Al respecto, conviene reseñar que durante el proceso de anulación, además de conseguir que se impusiera una fianza de 75 millones de dólares a Argentina, que está se negó a desembolsar, Sempra intentó sin éxito embargar preventivamente propiedades del estado argentino en el exterior. Concretamente, la casa museo en la que vivió el general José de San Martín en Boulogne Sur Mer, Francia, y el edificio del Colegio Mayor Nuestra Señora de Luján en Madrid (*Clarín*, 29-8-2009; *La Nación*, 30-6-2010; *El Argentino.com*, 4-7-2010). Y un mes más tarde, otro comité del CIADI anulaba el laudo favorable a Enron, que cuenta con un 10% de las acciones del mayor transportista de gas de la Argentina, TGS, cuyo accionista mayoritario es CIESA (*Buenos Aires Herald*, 2-8-2010). A pesar de la similitud de las demandas y de que el riesgo de impago por parte de Argentina era el mismo, este comité de anulación denegó dos solicitudes de Enron para que se impusiera una fianza a Argentina (ITN, octubre 2007 y enero 2010).

²² En su petición de anulación, Argentina argumentaba que una componente del panel formaba parte del directorio del banco suizo UBS, accionista de Vivendi. Con el voto en contra de uno de sus tres miembros, que además cuestiona la neutralidad de la Secretaría del CIADI, el comité de anulación admite las "complicaciones" derivadas de la pertenencia al directorio de un gran banco de una miembro del panel sin investigar sus conexiones con las partes en litigio, pero niega que eso sea motivo de anulación del laudo. Esto ha llevado la Procuración del Tesoro de la Nación de Argentina a cuestionar públicamente la credibilidad del CIADI (Agencia EFE, 12-8-2010).

Ahora bien, aunque el gobierno argentino ha acogido estas dos decisiones con entusiasmo, puede ser que no supongan más que un aplazamiento, una mera ganancia de tiempo. Porque nada impide a Sempra o a Enron volver a plantear la misma demanda ante un nuevo panel del CIADI para que resuelva sobre el fondo de la cuestión, salvando el error que ha conducido a la anulación del anterior laudo²³. Y, teniendo en cuenta los resultados obtenidos hasta el momento por Argentina cuando ha invocado el estado de necesidad, cuentan con bastantes probabilidades de que prospere su reclamación. En este sentido, las sistemáticas solicitudes de anulación de los laudos del CIADI o el recurso de Argentina ante la jurisdicción ordinaria no dejan de ser poco más que maniobras dilatorias, dadas sus limitaciones.

La experiencia argentina también muestra la escasa consideración que las reglas de arbitraje internacional inversor-estado y los paneles que las aplican conceden a las maneras en que los inversores extranjeros han conseguido y/o administrado ciertas concesiones cuyo cumplimiento luego reclaman. El mero hecho de que la empresa estadounidense Enron, famosa por su contabilidad creativa y subsiguiente quiebra²⁴, esté involucrada en dos de las doce demandas perdidas por Argentina suscita ciertas sospechas. Y en el caso de Azurix, originariamente parte del grupo Enron, algo más que eso, ya que obtuvo la concesión del servicio de agua y saneamiento en la Provincia de Buenos Aires utilizando artimañas de más que dudosa catadura (Stanley, 2004: 31-39). Pero su denuncia por parte del gobierno argentino no ha resultado eficaz para evitar la condena, ratificada además con el rechazo de la solicitud de anulación.

Al respecto, el caso de Siemens es todavía más elocuente. Esta empresa alemana logró la mayor indemnización a la que ha sido condenada hasta ahora Argentina por la rescisión en 2000 del contrato que había firmado en 1998 con el gobierno para confeccionar los documentos nacionales de identidad (UNCTAD, 2008). Posteriormente se ha confirmado que Siemens consiguió ese contrato pagando sobornos por valor de 105 millones dólares a diversos miembros del gobierno, entonces presidido por Menem. De hecho, en 2008 Siemens admitió ante la justicia alemana y la estadounidense haber pagado múltiples sobornos, asumiendo pagar 1.360 millones de dólares en multas. Argentina, que ya había planteado el asunto de las coimas durante el procedimiento de arbitraje sin lograr que el panel admitiera pruebas al respecto, pidió que se revisase el laudo. Pero no lo consiguió, dada la inexistencia en el CIADI de una auténtica instancia de apelación (*Página 12*, 20-4 y 18-12-2008; ITN, enero 2009).

²³ El motivo de anulación del laudo de Sempra es que el panel se ha “extralimitado manifiestamente en sus facultades” al negarse a analizar si era aplicable el artículo XI del TBI con Estados Unidos, que autoriza a Argentina a tomar las medidas cuestionadas, considerando que bastaba con rechazar la aplicabilidad del estado de necesidad según el derecho internacional consuetudinario. Y eso, de acuerdo con el comité de anulación, no es un mero error de derecho, lo que para las reglas del CIADI no constituye por sí mismo motivo de anulación del laudo, sino que supone algo más grave, la no aplicación del derecho aplicable (CIADI, Decisión de anulación del Laudo Sempra contra Argentina, 29-6-2010). Y la anulación del laudo de Enron se basa en el mismo argumento (Nota de prensa de la Procuración del Tesoro de la Nación, 1-8-2010).

²⁴ Al respecto puede verse Stiglitz (2003: 155-182 y 287-313).

En vista de la bochornosa situación, en 2009 Siemens desistió expresamente del cobro de la indemnización para seguir operando en Argentina con normalidad y, al parecer, altos beneficios (*Clarín*, 13-8-2009). No obstante, esta postrera decisión de Siemens no supone mejora ni eximente alguna para el nefasto e inamovible resultado alcanzado en este caso por el sistema de arbitraje del CIADI, que puede repetirse en cualquier otra circunstancia similar.

Con todo, incluso en los casos como el de CMS o Azurix en que el procedimiento de anulación ha concluido en contra de los intereses de Argentina, y a pesar de haberse dirigido al gobierno argentino solicitando el pago de la indemnización y contar con la presión del Departamento de Estado de Estados Unidos, los inversores extranjeros todavía están esperando para cobrar (ITN, noviembre 2008; *Clarín*, 31-8-2008; *Página12*, 17-12-2009; *Dow Jones Newswires*, 2-8-2010). La explicación es que, de acuerdo con la interpretación del Convenio del CIADI que hace la Procuración del Tesoro de Argentina, el inversor externo debe pedir la ejecución del laudo ante el tribunal competente, que en este caso es la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de Buenos Aires (*Clarín*, 4-9-2008 y 9-9-2009). Las empresas acreedoras no están de acuerdo, pero no lo deben de ver fácil, ya que CMS ha decidido transferir la indemnización a una filial del Bank of America especializada en deudas incobrables, a cambio de una cantidad que se desconoce²⁵. Y es que no quieren verse involucrados en los tribunales argentinos, porque estiman que eso dilataría el asunto durante años (Peterson, 2009).

Ahora bien, si Argentina ha llegado a este punto en el que intenta, de momento con poco éxito, hacer valer su soberanía nacional en casos de emergencia a través de una cláusula de sus TBIs, es porque hace años que abandonó la *doctrina Calvo*, abriendo la puerta al arbitraje internacional inversor-estado. Esa doctrina se basa precisamente en los principios de soberanía nacional, igualdad entre nacionales y extranjeros, y jurisdicción territorial, exigiendo agotar todos los recursos legales ante los tribunales locales (Teitelbaum, 2004: 16; 2007: 154).

Efectivamente, siguiendo una tendencia iniciada en los 1970s que le iba alejando de la doctrina Calvo, en el TBI suscrito con Francia en 1991, Argentina admitió la posibilidad de acceso directo de los inversores extranjeros al arbitraje internacional sin necesidad de recurrir previamente a la jurisdicción nacional. Aunque según los TBIs anteriores el inversor extranjero debía acudir a los tribunales argentinos previamente, y sólo tras 18 meses sin obtener un pronunciamiento podía optar por el arbitraje internacional, la aplicación de la cláusula de nación más favorecida ha acabado con este último resabio de la doctrina Calvo, extendiendo el derecho a recurrir directamente al arbitraje

²⁵ Algo parecido ha hecho la empresa española Marsans, que aspira a conseguir en el CIADI una indemnización de entre 1.000 y 2.500 millones de dólares, según las fuentes. Al parecer, dadas sus dificultades financieras, ha cedido una parte indeterminada de la cifra reclamada a un fondo de inversión estadounidense a cambio de que aporte 25 millones dólares para costear la demanda, cuya decisión final tardará entre tres y cinco años en producirse (*Clarín*, 11-4-2010).

internacional a todos los inversores extranjeros (Granato, 2005: 102-105; Perroti, 2006).

De hecho, las demandas son posibles porque entre 1990 y 2000 Argentina suscribió 58 TBIs, que junto a cambios en la legislación interna, que incluyen la reforma constitucional de 1994, estaban destinados a atraer inversión extranjera, en gran medida relacionada con el proceso de privatización²⁶. Ello dio lugar a lo que se ha venido a llamar la “internacionalización del orden jurídico argentino” (Granato, 2005: 93), algunas de cuyas consecuencias se acaban de relatar.

A la vista del lastre que las demandas inversor-estado están suponiendo para el desarrollo de diversos países latinoamericanos, y de la insuficiencia de las medidas adoptadas hasta ahora para evitarlo, resulta necesario realizar una seria reconsideración del camino emprendido. De otra manera el espacio de los gobiernos para llevar cabo políticas de desarrollo será cada vez más pequeño.

4. CONCLUSIONES: REACTIVAR LA DOCTRINA CALVO

Aparente resultado de negociaciones internacionales, en realidad los acuerdos sobre inversión son fruto de la imposición de las potencias económicas, dada la desigualdad de las partes. Y suponen un avance en la “constitucionalización del ideal del fundamentalismo neoliberal de separar la actividad económica y la operación del mercado de toda exigencia e incidencia desde el ámbito de la democracia” (Lander, citado por Teitelbaum, 2004: 2). En esa labor, las demandas inversor-estado, la puesta en pie de igualdad de empresas y estados ante paneles de expertos regidos por el derecho mercantil internacional, suponen un salto cualitativo en la profundización de una estrategia nefasta que restringe la capacidad de los países para impulsar políticas que promuevan el desarrollo humano.

La eliminación de esa prerrogativa inaceptable resulta imprescindible para avanzar hacia el control democrático de las actividades de las empresas multinacionales sobre la base de la primacía absoluta de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, frente al beneficio empresarial. Claro que para eso hay que poner los medios, que pueden inspirarse en las siguientes propuestas²⁷. En primer lugar, dar a conocer excesos tan clamorosos como la institucionalización de las demandas inversor-estado a través de unos acuerdos internacionales de inversión que nunca debieron suscribirse, y promover su denuncia, que está en manos de cada uno de los gobiernos firmantes. En segundo lugar, impulsar el ejercicio efectivo del control de constitucionalidad de los acuerdos sobre inversión, ya que pueden ser declarados inaplicables si violan las garantías fundamentales de la constitución

²⁶ Conviene recordar que la estrategia neoliberal puesta en marcha por el presidente Menem en 1989, basada en la apertura al exterior, la desregulación y la privatización, y anclada en una dolarización de hecho (régimen de *convertibilidad*), hizo que Argentina fuera considerada una “alumna ejemplar” por el FMI, el Banco Mundial y otras instituciones internacionales. Entonces era un modelo de “mercado emergente”.

²⁷ Las tres propuestas realizadas se basan en Teitelbaum (2004: 12-20 y 2007: 153-159; 2010: 206-212), donde pueden encontrarse algunas más, también destinadas a “salir del atolladero y reconquistar la autodeterminación”.

o los derechos humanos. En tercer lugar, recuperar la doctrina Calvo, lo que es tanto como revertir la tendencia y acabar con los privilegios de los inversores extranjeros.

En efecto, la doctrina Calvo surgió en el siglo XIX en Latinoamérica como respuesta al expansionismo imperialista de las potencias europeas, rechazando el uso de la “protección diplomática” de sus nacionales y otras formas de intervención armada²⁸. La doctrina Drago la reforzó al comenzar el siglo XX, al rechazar el empleo de la fuerza o la ocupación como forma de cobrar deudas de un estado, que posteriormente se extendió también a los casos de obligaciones contractuales. La doctrina dio lugar a la cláusula Calvo, que en los convenios donde figura establece que los posibles conflictos deben resolverse en los tribunales locales, quedando vedado el recurso al arbitraje internacional (Miguel, 2005: 2).

La doctrina Calvo ha gozado de gran predicamento en el ámbito latinoamericano hasta los años 1990 y está recogida en varias constituciones de países del área. Fue esgrimida en 1938 por México frente a Estados Unidos, que reclamaban que las expropiaciones de petróleo se remitieran a un arbitraje vinculante y a una indemnización “rápida, adecuada y efectiva”. A pesar de la decidida oposición de EEUU, esta doctrina quedó consagrada en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1948, y fue reafirmada por la OEA en 1975 mediante una declaración²⁹ que contradice claramente todo lo que luego está pasando con los acuerdos sobre inversión. Recuérdese que con base en esta la doctrina casi todos los países de América Latina rechazaron el sistema de arbitraje inversor-estado del CIADI a principios de los años 1960. Y que, bajo el principio de soberanía nacional y jurisdicción territorial, postula que los extranjeros tienen los mismos derechos que los nacionales, pero no más, como ocurre con los acuerdos sobre inversión.

También inspiró la Resolución de la Asamblea General de la ONU de 17-12-1973 que proclama la soberanía permanente de los estados sobre los recursos naturales, y un año más tarde la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Public Citizen, 2005: 35-36; Teitelbaum, 2004: 16-18). Y aunque los tiempos han cambiado, es hora de que la ciudadanía exija a los gobiernos de América Latina recuperar la doctrina Calvo; esto es, su soberanía jurisdiccional frente a las multinacionales.

Porque las empresas transnacionales van a seguir practicando el cabildeo activamente para que sus países de origen sigan firmando acuerdos sobre inversión. Tienen claro que, una vez frustrado el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) y aplazada la inclusión de la inversión en la Ronda Doha de la OMC, su mejor baza son los acuerdos sobre inversión que incluyen todas

²⁸ “En el Derecho Internacional, desde el punto de vista estrictamente jurídico, el cobro de los créditos y las reclamaciones privadas no justifican de plano la intervención armada de los gobiernos. Y como los Estados europeos siguen entre ellos invariablemente la regla de no intervención por problemas económicos, no hay ningún motivo para que no la impongan también en sus relaciones con las naciones del nuevo mundo” (Carlos Calvo, citado por Miguel, 2005: 2).

²⁹ La Declaración del Consejo Permanente de la OEA de julio de 1975 dice: “Las empresas transnacionales deben someterse a la legislación y jurisdicción de los tribunales nacionales competentes de los países donde realizan sus actividades y ajustarse a la política de desarrollo de los mismos” (Miguel, 2005: 2)

esas cosas que más arriba se han denunciado por los costes que implican y por reducir el espacio para que los gobiernos puedan aplicar políticas de desarrollo. Así lo expresa con todo lujo de detalles el documento que presentaba la estrategia de la patronal europea sobre los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea (UNICE, 2006).

Por eso, ahora que el dogma neoliberal está más tocado que nunca por la crisis más profunda que han sufrido Estados Unidos y Europa Occidental desde que empezaron a imponer el fundamentalismo de mercado, es un momento ideal para rechazar con los hechos uno de los preceptos básicos del neoliberalismo: “no hay alternativa”. Porque la hay, y resulta urgente y necesaria: las demandas inversor-estado siguen su curso contra los países latinoamericanos que en algún momento cedieron su soberanía jurisdiccional. Y porque es posible, y ahora está más cerca que nunca, dado que algo ha empezando ya a cambiar respecto al establecimiento de ese *clima favorable* al inversor externo tan querido por la estrategia neoliberal.

Así se refleja en el registro que lleva la UNCTAD sobre las medidas relativas a la inversión extranjera directa tomadas por los países. Desde 1991 a 2002 el 95% de los cambios legislativos fueron *medidas favorables* al inversor extranjero; esto es, de liberalización y promoción de la inversión externa. Sin embargo, entre 2003 y 2009 el 18% de los cambios legislativos han sido *menos favorables* al inversor extranjero. Así, las medidas de regulación o restricción de la inversión externa han subido desde el 5% de 2002 hasta el 30% de 2009 (UNCTAD, 2010c: 76-77). Esto se debe principalmente a medidas tomadas por países de América Latina, donde más del 60% de las modificaciones registradas durante los últimos años limitan las ventajas otorgadas a los inversores extranjeros.

El sentido de la marcha ya está marcado, y los actuales gobiernos de Bolivia y Ecuador han dado los primeros pasos. Pero todavía son insuficientes. Así que los gobiernos latinoamericanos deberían continuar decididamente por ese camino, que pasa necesariamente por recuperar cotas de soberanía nacional para desarrollar políticas de desarrollo. Ahora bien, como en general se avanza más y mejor en grupo que en solitario, es recomendable que las actuaciones sean colectivas, de un conjunto significativo de países latinoamericanos, ya que pueden resultar menos gravosas y más eficaces que gestos unilaterales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Burke-White, W. W. y A. von Staden (2008): "Investment Protection in Extraordinary Times: The Interpretation and Application of Non-Precluded Measures Provisions in Bilateral Investment Treaties", *Virginia Journal of International Law* vol. 48, nº 2.
- Chang, H-J (2004): *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- CIADI (2006): *Convenio CIADI, Reglamento y Reglas*.
- CIADI (2010a): *Carga de casos del CIADI: estadísticas*.
Disponible en: www.worldbank.org/icsid
- CIADI (2010b): *List of Cases*. Consultada el 14-8-2010.
Disponible en: www.worldbank.org/icsid
- CIADI (2010c): *Lista de estados contratantes*.
- Cosbey, A., H. Mann, L. E. Peterson y K. Von Moltke (2004): *Inversiones y desarrollo sustentable. Una guía referente a la utilización actual y al futuro potencial de los acuerdos internacionales sobre inversiones*, International Institute for Sustainable Development (IISD). Disponible en: www.iisd.org
- Franck, S. D. (2005): "The Legitimacy Crisis in Investment Treaty Arbitration: Privatizing Public International Law Through Inconsistent Decisions", *Fordham Law Review* vol 73, 1521-1625.
- Franck, S. D. (2007): "Empirically Evaluating Claims about Investment Treaty Arbitration", *North Carolina Law Review*, 86, 1-83.
- Gal-Or, N. (2005): "NAFTA Chapter Eleven and the implications for the FTAA: the institutionalization of investor status in public international law", *Transnational Corporations*, vol. 14, nº 2, agosto. Disponible en: www.unctad.org
- Gobierno de Bolivia, Equipo de Análisis del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cultos (2008): "Bolivia y el CIADI: crónica de un divorcio anunciado"; en Valdomir, S. y C. Santos (eds.)(2008): *Soberanía de los pueblos o intereses empresariales. Los mecanismos de arreglos de diferencias Inversor-Estado y sus impactos sobre los derechos humanos y el ambiente*, REDES-Amigos de la Tierra Uruguay y Fundación Solón de Bolivia. Disponible en: www.redes.org.uy.
- Granato, L. (2005): *Protección del inversor extranjero y arbitraje internacional en los Tratados Bilaterales de Inversión*, Universidad de Belgrano, Argentina. Disponible en: www.eumed.net/libros/2005/lg/index.htm
- Gutiérrez-Haces, T. (2008): "Acerca de la protección a la inversión extranjera", *ALAI, América Latina en Movimiento*, noviembre. Disponible en: <http://alainet.org>

- Hernández Zubizarreta, J. (2009a): *Las empresas transnacionales frente a los Derechos Humanos: historia de una asimetría normativa*. Hegoa y OMAL, Bilbao. Disponible en: www.hegoa.ehu.es
- Hernández Zubizarreta, J. (2009b): “¿Lex Mercatoria o Derechos Humanos? Los sistemas de control de las empresas transnacionales”; en J. Hernández Zubizarreta y P. Ramiro (2009): *El negocio de la responsabilidad. Crítica de la Responsabilidad Social Corporativa de las empresas transnacionales*, Icaria, Barcelona.
- Intermón (2008): *Letra pequeña, grandes abusos. Por qué los contratos petroleros en América Latina son un obstáculo para el desarrollo*, Informe de Intermón Oxfam nº 12, julio. Disponible en: www.intermonoxfam.org
- ITN, *Investment Treaty News* (varios números), International Institute for Sustainable Development (IISD). Disponible en: www.iisd.org/itn
- Leubuscher, S. (2006): “The Privatisation of Law: International Investment Agreements as Acts of Pretended Legislation”, *Transnational Dispute Management*, vol. 3, nº 2, abril. Disponible en: www.transnational-dispute-management.com
- Lowe, V. (2007): “Changing Dimensions of International Investment Law”, *University of Oxford Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series* nº 4/2007.
- Machado, D. (2009): “Ecuador y la denuncia a los Tratados Bilaterales de Inversión”, *Argenpress*, 9-12-2009. Disponible en: www.argenpress.info
- Malik, M. (2008): “Recent Developments in International Investment Agreements and the Right of States to Regulate: 2007-2008”, *2nd Annual Forum of Developing Country Investment Negotiators*, Marrakech, 3-4 de noviembre. Disponible en: www.iisd.org
- Malik, M. (2009): “Fair and Equitable Treatment”. *Best Practices Bulletin* nº 3, International Institute for Sustainable Development (IISD). Disponible en: www.iisd.org
- Miguel, M. H. (2005): “Caso Cartellone: ¿es también una cálida manta para Calvo?”, *Revista Jurídica de la Federación Interamericana de Abogados* vol. 3.
- Moltke, K. Von y H. Mann (2004): “Towards A Southern Agenda on International Investment: Discussion Paper on the Role of International Investment Agreements”, International Institute for Sustainable Development (IISD). Disponible en: www.iisd.org
- Mortimore, M. y L. Stanley (2006): “Obsolescencia de la protección a los inversores extranjeros después de la crisis argentina”, *Revista de la CEPAL* nº 88, abril. Disponible en: www.eclac.org/revista

- Peterson, L. E. (2004): *Bilateral Investment Treaties and Development Policy-Making*. International Institute for Sustainable Development (IISD). Disponible en: www.iisd.org
- Peterson, L. E. (2009): "Argentine crisis arbitration awards pile up, but investors still wait for a payout", *Law.com*, 25-6-2009.
- Public Citizen (2005): *Capítulo 11 del TLCAN y los Litigios de Inversionistas contra Estados. Lecciones para el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica*, Public Citizen's Global Trade Watch. Disponible en: www.citizen.org
- Rosatti, H. (2003): "Los tratados bilaterales de inversión, el arbitraje internacional obligatorio y el sistema jurídico argentino". Disponible en: www.eclac.org/dmni/noticias/noticias/7/13167/12.pdf
- Rosatti, H. (2005): Entrevista con Alvaro Torriglia en *La Capital*, 6 de febrero.
- Sacerdoti, G. (2007): "The proliferation of BITs: Conflicts of Treaties, Proceedings and Awards", Bocconi University, Institute of Comparative Law (IDC), Research Paper n° 07-02. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=981020>
- Sondow, M. (2006): "Privatizando la justicia: el arbitraje en los tratados comerciales internacionales", *Rebelión*, 6 de septiembre. Disponible en: www.rebelion.org
- Stanley, L. (2004): "Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante Tribunales Internacionales: la experiencia argentina reciente", *CEPAL, Serie desarrollo productivo* n° 158, octubre. Disponible en: www.eclac.org
- Stiglitz, J. E. (2003): *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, Taurus, Madrid.
- Teitelbaum, A. (2004): "El ALCA entre nosotros: los tratados bilaterales de libre comercio", ponencia en III Congreso Internacional *Derechos y Garantías en el siglo XXI*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, 8 al 10 de septiembre. Disponible en: www.bilaterals.org
- Teitelbaum, A. (2007): *Al Margen de la Ley. Sociedades Transnacionales y Derechos Humanos*, ILSA, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá.
- Teitelbaum, A. (2010): *La armadura del capitalismo. El poder de las sociedades transnacionales en el mundo contemporáneo*, Icaria, Barcelona.
- UNCTAD (2004): *Key Terms and Concepts in IIAs: A Glossary*, UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements. Disponible en: www.unctad.org
- UNCTAD (2005): *Investor-State Disputes Arising from Investment Treaties: A Review*, UNCTAD Series on International Investment Policies for Development. Disponible en: www.unctad.org

- UNCTAD (2006): “Latest Developments in Investor-State Dispute Settlement”, *International Investment Agreements Monitor* n° 4. Disponible en: www.unctad.org
- UNCTAD (2008): “Latest developments in investor-State dispute Settlement”, *International Investment Agreements Monitor* n° 1. Disponible en: www.unctad.org
- UNCTAD (2009a): *World Investment Report-2009*. Disponible en: www.unctad.org
- UNCTAD (2009b): “Latest Developments in Investor-State Dispute Settlement”, *International Investment Agreements Monitor* n° 1. Disponible en: www.unctad.org
- UNCTAD (2009c): “Recent Developments in Internacional Investment Agreements (2008-June 2009). Dispute Settlement”, *International Investment Agreements Monitor* n° 3. Disponible en: www.unctad.org
- UNCTAD (2009d): *The Role of Internacional Investment Agreements in Attracting Foreign Direct Investment to Developing Countries*. Series on International Policies for Development. Disponible en: www.unctad.org
- UNCTAD (2009e): *La protección de la seguridad nacional en los AII*, Colección de publicaciones sobre temas relacionados con las políticas internacionales de inversión para el desarrollo. Disponible en: www.unctad.org
- UNCTAD (2010a): “Latest Developments in Investor-State Dispute Settlement”, *International Investment Agreements Issues Note* n° 1. Disponible en: www.unctad.org
- UNCTAD (2010b): *Database of Treaty-Based Investor-State Dispute Settlement Cases (pending and concluded)*, consultada el 14-8-2010. Disponible en: www.unctad.org/ia-dbcases
- UNCTAD (2010c): *World Investment Report-2010*. Disponible en: www.unctad.org
- UNICE (2006): *UNICE Strategy on an EU Approach to Free Trade Agreements*, Bruselas, 7 de diciembre. Disponible en: www.unice.org
- Van Harten, G. (2008a): “A Case for an International Investment Court”, *Society of International Economic Law*, Working Paper n° 22/08. Disponible en: <http://www.ssrn.com/link/SIEL-Inaugural-Conference.html>
- Van Harten, G. (2008b): *Investment treaty arbitration and public law*, Oxford University Press.
- Yu, V. y F. Marshall (2008): “Investors’ Obligations and Host State Policy Space”, *2nd Annual Forum of Developing Country Investment Negotiators*, Marrakech, 3-4 de noviembre. Disponible en: www.iisd.org

Capítulo VIII

Conclusiones

CONCLUSIONES

Del análisis realizado en los capítulos precedentes se desprenden las siete conclusiones principales que a continuación se presentan.

1. A pesar de su dominio académico, *la economía neoclásica sigue padeciendo las mismas debilidades teóricas e igual alejamiento del análisis riguroso de la realidad que hace décadas*. Así, el concepto central de la economía neoclásica, el equilibrio económico general en competencia perfecta, solo se sostiene bajo condiciones muy estrictas, que impiden considerar elementos tan básicos de la realidad socioeconómica como la actividad de los agentes, el poder y el conflicto. Además, esas condiciones describen un sistema muy centralizado, en el que el *subastador* desempeña un papel similar al de una oficina de planificación, y no existe un proceso que garantice llegar al equilibrio, siendo lo más probable no alcanzarlo. Sin embargo, sobre esa base se construye la teoría de los mercados financieros eficientes.

Por su parte, la crítica neorricardiana al concepto neoclásico de capital ha sido relegada u olvidada, pero no rebatida. Por tanto, no puede construirse la función de producción, lo que arrastra consigo a la teoría de la distribución neoclásica, que es la que justifica el reparto de la riqueza creada en función de las productividades marginales de capital y trabajo, eludiendo el conflicto de clases. Y si se contempla el capital como un factor de producción tampoco se puede demostrar el teorema de Heckscher-Ohlin, que es la base de la teoría neoclásica del comercio internacional que sirve para argumentar que todos ganan con la liberalización y consiguiente especialización según la ventaja comparativa. Cuando a eso se le añade el avance hacia la constitución de un único mercado mundial, inherente al proceso de globalización, la capacidad explicativa de la ventaja comparativa tiende a desaparecer.

A pesar de ello, la economía neoclásica ha prosperado mucho como ariete ideológico de los más poderosos. Eso se refleja en la interesada reconstrucción de la historia que realiza el Consenso de Washington. Por un lado, sosteniendo que los países actualmente avanzados se industrializaron practicando el libre comercio y sin el apoyo de políticas industriales y tecnológicas, cuando los hechos muestran lo contrario. Por otro lado, manteniendo que las fases de globalización conllevan más crecimiento económico y la convergencia entre las rentas per cápita de las economías que participan en ellas, mientras que con la desglobalización ocurre lo inverso, lo que no se corresponde con los datos disponibles.

Y también se nota en los resultados de más de treinta años de experimento neoliberal. Así, sobre la base de la presunta eficiencia de los mercados libres, la flexibilización del mercado de trabajo, la desregulación financiera y la liberalización comercial, junto a una mayor protección de la propiedad intelectual, la globalización neoliberal ha creado las condiciones para concentrar rápidamente la renta y el patrimonio en muy pocas manos. *Y en la imposición de unas reglas de juego favorables a las empresas multinacionales,*

bancos e inversores institucionales la Organización Mundial de Comercio y sus extensiones OMC+ y OMC-X desempeñan un papel protagonista.

2. En cambio, la economía crítica avanza lentamente pero sobre bases mucho más sólidas y variadas –la economía política y su crítica, la economía feminista y la economía ecológica–, que, al integrar todas las dimensiones relevantes, le permiten analizar rigurosamente la realidad y proponer alternativas viables a la deriva de la corriente principal del pensamiento económico.

En este sentido, desde la economía crítica se valora como indeseable e imposible un futuro construido sobre la profundización neoliberal de la dinámica expansiva del capitalismo. Y se opta por el bienestar de todos los seres humanos, mujeres y hombres, en el sentido de que puedan satisfacer los objetivos que se marcan para su vida y los que la sociedad considera para el conjunto, respetando los ineludibles límites físicos de la biosfera.

Por eso, el análisis de las reglas de juego de la globalización neoliberal plasmadas en la OMC y otros acuerdos comerciales y de inversiones que las complementan detecta numerosos conflictos con las perspectivas alternativa de desarrollo que derivan de las diversas corrientes que confluyen en la economía crítica. Y parte de ellos han sido el objeto de esta tesis.

3. La nueva regulación sobre patentes introducida en el ADPIC colisiona con el derecho humano a la salud. En efecto, el ADPIC es fruto directo de la labor de cabildeo de las grandes empresas multinacionales de la farmacia y la biotecnología y refuerza su poder de mercado. Eso les permite fijar unos precios exorbitantes para los fármacos patentados, obteniendo unos enormes beneficios que dedican prioritariamente al marketing y el reparto de dividendos en vez de a la investigación. Además, remunerar la investigación mediante el sistema de patentes fomenta la dedicada a lo rentable, no a lo necesario.

De este modo, el ADPIC dificulta el acceso de las personas pobres a muchos medicamentos esenciales, como ha puesto de manifiesto el caso del VIH-SIDA, y contribuye a la desatención de las enfermedades olvidadas por afectar solo al Sur económico, chocando con el derecho humano a la salud.

4. Las reglas de la OMC sobre el comercio internacional de productos agrarios, junto a las de patentes, lejos de contribuir a la eliminación del hambre, son un obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho humano al alimento. De hecho, aunque la producción de alimentos crece más rápido que la población, el número de personas subalimentadas sigue siendo escandaloso al tiempo que aumenta el sobrepeso y la obesidad, evidenciando el fracaso del sistema alimentario mundial.

Eso se debe en gran medida a que las normas de la OMC favorecen al agronegocio, que solo se ocupa de vender comida a quien tiene suficiente dinero para pagarla, dejando de lado a las personas más pobres. Y además

impiden a los países del Sur establecer estrategias alternativas, basadas en la soberanía alimentaria a fin de nutrir adecuadamente a la población. Chocan por ello con el derecho humano al alimento y con el derecho al desarrollo.

5. El tratamiento dado al sector textil y de la confección en el marco del sistema GATT/OMC ha distorsionado durante décadas el mercado mundial de prendas de vestir. Junto a otros acuerdos comerciales promovidos por economías del Norte, ha impulsado la constitución de una cadena mundial de valor basada en el establecimiento de plantas de ensamblaje en el Sur, para aprovechar un empleo precario mayoritariamente femenino. Y eso para fomentar un consumo superfluo en el Norte.

Estas reglas, que benefician a las empresas multinacionales del Norte, no contribuyen al bienestar de las personas empleadas en economías del Sur y agudizan el deterioro ambiental global. Además, limitan la capacidad de muchos países para fomentar el ascenso en la cadena mundial hacia tareas que generan mayor valor añadido local.

6. En ese sentido, hay que tener en cuenta que los tratados de libre comercio suscritos por economías del Norte con países del Sur contienen disposiciones OMC-plus y OMC-extra que disminuyen notablemente el espacio de sus gobiernos para llevar a cabo políticas de desarrollo. Con ello se trata de favorecer a las multinacionales del Norte y evitar que surjan nuevos competidores.

Un ejemplo notable son los Acuerdos de Asociación promovidos por la Unión Europea y diseñados en interés de las empresas europeas, aunque intenten disimularlo incluyendo aspectos políticos y de cooperación junto a los tratados de libre comercio. Porque el verdadero objetivo es facilitar a las empresas multinacionales con base europea el acceso a los mercados del Sur, tanto para abastecerse de materias primas y otros productos al menor coste como para colocar sus productos e inversiones en las mejores condiciones. Y la exigencia de reciprocidad por parte de la OMC muestra el enterramiento en la práctica del trato especial y diferenciado.

7. Por su parte, los acuerdos sobre inversiones que posibilitan las demandas inversor-estado, además de recortar la capacidad gubernamental para aplicar políticas de desarrollo, proporcionan una posición de privilegio a los inversores extranjeros frente a los nacionales, al situarlos al mismo nivel que los estados ante jurisdicciones supranacionales, donde pueden obtener indemnizaciones multimillonarias que ha de pagar el erario público.

Por todo ello, al igual que algunos gobiernos latinoamericanos han empezado a tomar medidas para zafarse de la imposición que suponen las demandas inversor-estado –entorpeciendo el cobro de indemnizaciones, abandonando el

CIADI o denunciando algunos tratados bilaterales de inversión—, las economías del Sur deberían plantearse seriamente comenzar a desmontar las reglas de la OMC, negarse a suscribir nuevos acuerdos comerciales y de inversión con las potencias del Norte e ir denunciando los vigentes.

Y las mujeres y hombres del Norte y del Sur tienen que tomar las riendas de su futuro, lo que entre otras cosas requiere dismantelar el entramado institucional neoliberal, empezando por la OMC, y avanzar hacia un modo de desarrollo alternativo, construido sobre la base de la justicia y la equidad en armonía con la naturaleza.

