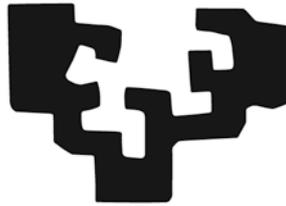


eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

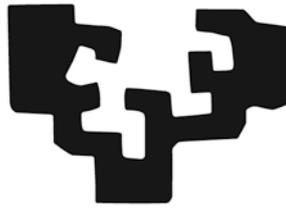
Euskal Herriko
Unibertsitatea

**La liberalización asimétrica del comercio
de productos textiles y agrícolas en la
Organización Mundial del Comercio:
el caso de los países del Sur**

Efren Areskurrinaga Mirandona

Bilbao, 2017

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

**La liberalización asimétrica del comercio de
productos textiles y agrícolas en la
Organización Mundial del Comercio:
el caso de los países del Sur**

Tesis doctoral presentada por Efen Areskurrinaga Mirandona

Departamento de Economía Aplicada I / Ekonomia Aplikatua I Saila

Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea

Dirigida por:

Mikel Zurbano Irizar

Elena Martinez Tola

Bilbao, 2017

Índice

Presentación y agradecimientos.....	4
Capítulo I	
La regulación del comercio textil y agrícola y los países del Sur.....	6
Capítulo II	
El impacto del nuevo marco regulador del comercio internacional en las zonas francas industriales de los países del Sur: una aproximación al caso del textil y la confección.....	55
Capítulo III	
Regionalización y estrategias de localización en el sector textil y de la confección: el caso de la Unión Europea ampliada.....	84
Capítulo IV	
La liberalización agrícola y el aumento de la inseguridad alimentaria mundial.....	115
Capítulo V	
La liberalización del comercio agrícola y textil en la OMC: efectos en los países del Sur.....	157
Capítulo VI	
Conclusiones.....	192
Bibliografía.....	199

Presentación y agradecimientos

La tesis doctoral que presento es el resultado de una trayectoria investigadora un tanto especial porque recoge dos periodos de investigación bastante distanciados en el tiempo. La primera se desarrolla en los primeros años de los 2000 y está centrada en el sector textil y la segunda se inicia a finales de los 2000 y se centra en el ámbito agrícola y todo ello se completa con un estudio actualizado global de los dos sectores durante los años 2015 y 2016. Esta secuencia temporal inusual es debido a la decisión adoptada en el 2005 de ser liberado sindical por el sindicato Steilas en el ámbito del profesorado de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea. Condición en la que he desarrollado mi acción sindical en esta universidad durante más de 10 años hasta septiembre de 2015 y en la cual he tenido que hacer frente a reformas, contra-reformas, recortes y otros avatares legislativos, institucionales y sindicales variados.

Por todo ello, quiero agradecer muy sinceramente a las numerosas personas que he tenido la suerte de conocer en todo este periplo, ya sea en el ámbito sindical como en el universitario. En el ámbito sindical un agradecimiento a las personas que me han acompañado en Steilas esos 10 intensos años y en el ámbito universitario especialmente a las compañeras y compañeros del Departamento de Economía Aplicada I y el Instituto Universitario Hegoa. En especial a Mertxe Larrañaga y Patxi Zabalo por su valiosa ayuda en la vuelta al quehacer universitario y a Elena Martínez y Mikel Zurbano por su paciencia y capacidad para reorientarme adecuadamente en mi labor investigadora asumiendo la dirección de esta tesis tras esa larga ausencia. Un agradecimiento final a mi mujer Bego, por su apoyo y comprensión en esta larga aventura.

Todas y todos me han ayudado en algún momento y muchas me han apremiado para que realizara esta tesis doctoral y, todas y todos, se alegraran de que al fin lo haya logrado. Eskerrik asko eta zorionak bihotzez guztioi: Aintzane, Alazne, Angel, Amaia, Ana, Arantza, Alfonso, Bea, Berta, Belen, Blanki, Bob, Carlos, Edu, Edurne, Elena, Emilio, Endika, Esti, Gari, Gonzalo, Iñaki, Inma, Isabel, Igor, Itziar, Javi, Jon, Jokin, Josema, Josetxo, Josu, Juaka, Juan, Juanjo, Kepa, Karmen, Lidia, Luis, Mari Luz, Maite, Marian, Mariate, Marije, Marisa, Mario, Mikel, Mirene, Patxi, Petxo, Pío, Ramón, Rubén, Susana, Txus, Unai, Unzalu, Yeni, Yolanda, Xabier, Xabin, Xarles, Zesar,

Capítulo I

La regulación del comercio textil y agrícola y los países del Sur

1. Introducción

Los intercambios de bienes requieren normas y acuerdos previos que los hagan posibles. Así, los mercados siempre están regulados, tanto en el ámbito nacional como en el internacional y, por supuesto, también se regulan los mercados agrícolas y textiles. Desde los mercantilistas hasta nuestros días estos intercambios entre los diferentes países han estado regulados de un modo muy concreto pero diferente en el tiempo, en función de los diferentes objetivos económicos, sociales y políticos de los estados.

La reglamentación concreta desarrollada ha reflejado las relaciones de poder existentes entre las diferentes economías en el ámbito internacional. Por ello, a lo largo de la historia se han sucedido cambios en las normas que han regulado el comercio internacional de bienes, en función de los intereses económicos políticos y sociales de las grandes potencias hegemónicas de cada periodo. En general, esa regulación ha sido favorable a las economías más poderosas del Norte, y en detrimento de las economías menos poderosas del Sur¹.

El análisis de las normas reguladoras del comercio internacional de mercancías, y del comercio textil y agrícola en particular, ha sido objeto de numerosos estudios e investigaciones académicas. Un repaso a esa literatura en el ámbito de la economía internacional y las relaciones económicas internacionales nos permite afirmar que son prolijos los estudios sobre la regulación del comercio internacional en general, los estudios concretos sobre el comercio agrícola, aquellos otros sobre el comercio textil y de confección, y también los que analizan la situación concreta de los países del Sur en el marco de las relaciones comerciales internacionales, o aquellos que abordan la situación concreta de un país, o un sector en un país o una región, etc. Todo ello siempre sobre un periodo temporal concreto, tanto del presente como de un pasado más o menos reciente².

¹ En esta investigación vamos a utilizar la categoría de países del Sur para referirnos a aquellos países que el Fondo Monetario Internacional y otros organismos denominan países *emergentes y en desarrollo*. En concreto vamos a tomar las clasificaciones regionales y cualitativas que realiza la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

² Una muestra significativa de esta gran bibliografía existente al respecto se ha recogido en la bibliografía de este primer capítulo.

Sin embargo, existen pocos estudios e investigaciones que traten simultáneamente el análisis de la regulación comercial internacional y sus efectos comerciales en los sectores textil y agrícola de los países del Sur. La mayoría de estos análisis se refieren a periodos históricos muy alejados en el tiempo, y escasean los estudios sobre la evolución reciente de la regulación comercial textil y agrícola en el periodo de vigencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de estas últimas décadas. Y, por tanto, esa es la tarea que se va a desarrollar en esta investigación.

En concreto, esta investigación analiza cuáles han sido las reglas que han regido el comercio internacional de productos textiles y agrícolas, como han evolucionado éstas y como han afectado a la posición de los países del Sur en esos mercados internacionales desde los años 80 hasta la actualidad. En este sentido el trabajo se centra en el estudio de los dos acuerdos que afectan al comercio de productos textiles y agrícolas, firmados en Marrakech en 1994 en el cierre de la Ronda Uruguay del GATT, que supuso asimismo la creación de la OMC. Estos dos acuerdos son el Acuerdo sobre el Textil y el Vestido (ATV), de una parte, y el Acuerdo sobre Agricultura (AsA), de la otra.

La hipótesis general de este trabajo de investigación es que la regulación comercial de los mercados de productos textiles y agrícolas desde los años 80, en un contexto de hegemonía del pensamiento neoliberal, ha sido asimétrica a favor de los países desarrollados del Norte y los intereses económicos, políticos y sociales de sus grandes corporaciones transnacionales, y contraria a los países en desarrollo del Sur, sus empresas, sus pequeños productores y sus poblaciones. A pesar de que la OMC es una organización multilateral de ámbito mundial en defensa del libre comercio transparente y equitativo, los acuerdos alcanzados en su seno en sus más de veinte años de vigencia en los dos sectores analizados apenas han incorporado las principales demandas de los países del Sur.

Esta asimetría comercial desarrollada por la OMC ha tenido como consecuencia principal que los países del Sur tengan actualmente unas cuotas de mercado internacional de estos productos por debajo de su capacidad competitiva lo que limita las posibilidades de crecimiento y bienestar de sus economías y poblaciones.

De este modo, el objetivo general de esta investigación es realizar un análisis de la evolución que se ha producido en las normas reguladoras del comercio internacional

de productos textiles y agrícolas en el marco de OMC, y de las consecuencias que ha tenido esa evolución en el comportamiento exportador de las economías de los países del Sur en esos dos sectores tan importantes para el desempeño económico de la mayoría de ellos.

Los objetivos específicos que se plantean están desglosados para cada uno de los sectores analizados. A continuación pasamos a exponer los objetivos de este trabajo de investigación.

Para el caso del sector textil los objetivos que desarrollamos son:

1. Analizar y desgranar las trabas y distorsiones al comercio de productos textiles que han establecido los países del Norte desde la segunda mitad del siglo XX hasta la adopción del ATV que han supuesto un obstáculo muy importante al desarrollo de la industria manufacturera del textil y la confección de los países del Sur, para observar si las mismas han distorsionado los flujos comerciales internacionales de estos productos y si han limitado artificialmente la capacidad exportadora los países del Sur e impedido su desarrollo.

2. Evaluar si las barreras a la entrada en los mercados textiles y de confección de los países del Norte se han visto flexibilizadas tras la expiración del periodo transitorio del ATV en enero de 2005 y si los países del Sur más competitivos, y especialmente China, han podido aumentar significativamente sus exportaciones, y si este aumento se corresponde con la capacidad competitiva de estos países.

En el caso del sector agrícola los objetivos que desarrollamos son:

3. Estudiar si las políticas de liberalización del comercio exterior adoptadas por los países del Sur desde los años 80 y durante los 90 tras la suscripción del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, han modificado los flujos comerciales exteriores agrícolas de los países del Sur para determinar si estas medidas, y el AsA en particular, han tenido como consecuencia principal un aumento de la participación de los países del Sur en los flujos comerciales agrícolas internacionales.

4. Analizar las razones por las cuales este aumento de las exportaciones agrícolas desde los países del Sur ha estado limitado a unos pocos grandes países y regiones del Sur y si el mismo se corresponde con su capacidad competitiva o si está limitada por las trabas que padecen en los mercados de los países del Norte.

5. Identificar las razones del mayor aumento de las importaciones respecto a las exportaciones y del hecho que muchos de estos países hayan pasado a ser importadores netos de productos agrícolas y de alimentos generando un aumento, a su vez, de la situación de dependencia alimentaria de una buena parte de los países del Sur.

Nuestra investigación se desarrolla principalmente a través de una metodología de soporte y búsqueda documental mixta, primaria y secundaria. En este último caso, nos basamos en el estudio de las diferentes fuentes bibliográficas (principalmente libros, artículos académicos e informes de instituciones especializadas) vinculadas a nuestro objeto de estudio que han sido consultadas en las respectivas áreas de nuestro análisis. Además se realiza un análisis pormenorizado sobre el impacto en los flujos comerciales de los cambios en el modelo regulador del comercio de productos textiles y agrícolas en todos los capítulos de la investigación, basado en la información proveniente de distintas bases de datos publicadas por diversas organizaciones e instituciones internacionales. Entre ellas destacamos por su importancia los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, UNCTADSTAT de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), INDSTAT de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO), FAOSTAT de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la base de datos estadísticos de la propia OMC. Para análisis más específicos del ámbito europeo o norteamericano se han utilizado bases más específicas como EUROSTAT y OTEXA, respectivamente.

En este contexto, como la investigación ha tratado de recoger las situaciones diferenciadas que se han dado en la realidad diversa que constituye el Sur económico, en el desarrollo de la investigación se han utilizado unas fuentes u otras en función de la disponibilidad de datos para realizar análisis agregados por regiones, justificando siempre la elección adoptada. Así al referirse la investigación principalmente al Sur económico, se han utilizado las clasificaciones regionales y cualitativas y los datos que aporta la UNCTAD. En los datos referidos a la situación alimentaria de los capítulos IV y V se han utilizado los datos de la FAO; en los datos referidos al ámbito industrial de los capítulos I, II y III se han utilizado los datos de la UNIDO y, finalmente, en los datos referidos al comercio de textiles del capítulo V hemos utilizado los datos de la propia OMC.

A este respecto queremos destacar la dificultad encontrada para obtener datos para analizar el valor añadido del sector textil y de confección. Como se explica en capítulo I, los datos de la OIT diferencian los sectores por nivel de cualificación y no por rama de actividad y los datos de la UNIDO por rama de actividad presentan numerosas lagunas en las series temporales disponibles; por lo tanto, se han utilizado como aproximación para el análisis los datos disponibles de los principales exportadores del Sur. A su vez, en el capítulo V, se han utilizado los datos de los principales exportadores del Sur para el análisis de los efectos del ATV en el Sur porque no existen agrupaciones regionales significativas de estos exportadores.

Presentamos seguidamente una visión más detallada de la estructura de este trabajo de investigación. El primer capítulo establece un hilo conductor de los temas tratados, al presentar la secuencia histórica básica de la regulación aplicada en los sectores del textil y de la agricultura con carácter previo a la adopción de los dos acuerdos sectoriales actualmente vigentes en el seno de la OMC. En este capítulo se trata de responder a la pregunta de cómo han incidido las regulaciones que han existido en el ámbito internacional, desde la postguerra hasta la actualidad, en el desempeño de los países del Sur en estos sectores y determinar qué características ha tenido esa regulación y por qué se ha adoptado la misma. Asimismo, se plantea como factor decisivo la influencia que ha tenido en esta evolución la posición de los dos grandes bloques de países existentes en el ámbito económico internacional, los países del Norte y del Sur y en qué sentido concreto se ha producido esa participación.

Para ello se detalla la importancia económica de los sectores textil y agrícola en el conjunto de la actividad económica y en los flujos comerciales internacionales de bienes de los países del Sur, mediante el estudio de distintas variables (peso relativo de los sectores en el producto, en el empleo y en los flujos comerciales internacionales) durante las últimas décadas. Ambos se revelan como sectores claves para poder alcanzar mayores niveles de desarrollo y bienestar en esas sociedades del Sur, puesto que son ramas productivas en las que desarrollan su actividad gran parte de la población de las economías del Sur. En el epígrafe tercero, se realiza un repaso de la normativa reguladora del comercio internacional de bienes, centrado en particular en la regulación internacional del comercio textil y agrícola. Así, se presenta un análisis histórico de las líneas generales hasta el orden

económico de la postguerra y, posteriormente, se analiza la regulación concreta que se ha producido en los sectores textil y agrícola desde la post-guerra hasta los años 90.

En el capítulo II se presenta un análisis sobre las características productivas del sector textil y de confección, sus estrategias de localización y el modo en que se han integrado en el mismo los países del Sur (establecimiento de zonas francas, áreas económicas especiales, etc.) para, a continuación, identificar los efectos que ha tenido en la evolución de sus exportaciones los cambios normativos acordados en la OMC para la progresiva liberalización del comercio de textiles-regulado por el ATV- y los acuerdos de integración regional.

En él se muestra que los países del Sur están débilmente integrados en las cadenas de valor del sector textil, que su presencia está condicionada por el trato de favor a las actividades textil para la exportación, los acuerdos regionales de integración y la proximidad a los grandes mercados del Norte y que los cambios normativos acordado en la OMC han tenido efectos diversos en los diferentes países que componen el Sur económico. Por una parte, se han producido importantes impactos negativos en aquellos países poco integrados en la cadena de valor y que participaban en esos flujos comerciales internacionales gracias al trato de favor otorgado en la normativa internacional pre-existente (AMF, Sistemas de preferencias, etc.) y, por otro lado, se aprecian efectos positivos para aquellos países del Sur que han sido capaces de ascender en la cadena del valor del textil, cuya expansión comercial había sido limitada hasta los años 2000 por el sistema de cuotas y la protección arancelaria del Norte.

A continuación, en el capítulo III, se hace un análisis referido también al sector textil pero enfocado en este caso a estudiar las estrategias de regionalización y localización imperantes en el sector textil y su cadena de valor en el ámbito europeo, para analizar después las modificaciones esperadas en las mismas tras la expiración del ATV y las limitaciones cuantitativas de estas exportaciones y su impacto en la industria del textil y la confección de la Unión Europea Ampliada y los países del Sur del área PANEUROMED.

En el mismo se muestra que la expiración del sistema de cuotas ha supuesto un aumento del volumen de exportaciones a la UE ampliada procedentes de aquellos

países del Sur que han logrado ascender en la cadena del valor del textil y que estaban siendo castigados por el sistema de cuotas preexistente, destacando de manera especial el caso de China y en menor medida, India. Este hecho va a presionar a la baja a las condiciones laborales de las empresas textiles europeas situadas en la parte baja de la cadena del valor. No obstante, debido a los acuerdos regionales europeos adoptados que permiten deslocalizar parte de la producción al entorno PANEUROMED, existe un margen de maniobra que hace posible que subsista y compita con fuerza esa industria del textil y el vestido europea especializada de alto valor añadido, al tiempo que se consolida una industria textil de bajo valor añadido en los países del Sur del área regional PANEUROMED.

En el capítulo IV se aborda la cuestión de la otra excepción en la regulación internacional: el sector agrícola. Se presenta primero un análisis de las características y la alta importancia de este sector en las economías del Sur, para después desgranar las políticas económicas y comerciales de liberalización externa y interna (PAE, privatizaciones, acuerdos de liberalización comercial,...) adoptadas desde los 80, haciendo un énfasis especial en el AsA de la OMC. A continuación, se analiza el impacto de esas políticas en el sector agrícola de los países del Sur y se muestra empíricamente como han generado un fuerte debilitamiento de la agricultura de estos países, como han favorecido el avance de la dependencia alimentaria y la inseguridad alimentaria y el posterior estallido de la crisis alimentaria mundial de 2008. Finalmente, se analiza el efecto de las mismas en la pérdida del empleo agrícola en estas economías.

En el capítulo V estudiamos la evolución que se ha producido en las negociaciones comerciales el seno de la OMC para los dos sectores analizados (textil y vestido y agricultura) desde la adopción de los acuerdos comerciales liberalizadores iniciales de los dos sectores, el AsA y el ATV, hasta la actualidad, así como su impacto durante este periodo en los flujos comerciales de estos dos tipos de productos desde y hacia los países del Sur. En él se observa que las negociaciones en ambos sectores apenas han avanzado debido a las asimetrías existentes en los acuerdos originales y, también, por la negativa de los países del Norte a renunciar a su posición dominante y hacer valer sus intereses –el de sus empresas transnacionales. Se ha producido, no obstante, un avance importante en la posición exportadora de los países del Sur en ambos sectores, pero en ningún caso al nivel

de la capacidad competitiva de estos países. Y, además, se producen situaciones (con efectos positivos y negativos) muy diferenciadas en las diferentes áreas regionales del Sur, tanto para el sector agrícola como para el textil.

Finalmente, el capítulo VI recoge las principales conclusiones obtenidas de este trabajo de investigación, siendo la principal de ellas que la regulación asimétrica del comercio internacional textil y agrícola, materializado en los acuerdos ATV y AsA, ha afectado negativamente a las capacidades exportadoras de los países del Sur de forma que éstos han logrado una participación limitada en los flujos comerciales internacionales textiles y agrícolas, limitando así las posibilidades de desarrollo de esas sociedades.

2. La importancia de los sectores textil y agrícola y su comercio para los países del Sur

En este apartado realizamos un estudio de los sectores textil y agrícola de los países del Sur al ser ambas actividades muy relevantes para ellos tanto en el ámbito de la producción y el empleo como en el marco de las relaciones comerciales de estos países. Comenzamos analizando primero el sector textil y continuamos posteriormente con el sector agrícola.

El papel que juega el sector textil en la mayoría de los países del Sur es muy importante. Los productos textiles han sido los primeros productos manufactureros que llegaron a las colonias desde las metrópolis y los primeros en ser fabricados en el Sur por el bajo nivel de desarrollo tecnológico requerido en su producción y por su alta intensidad en mano obra, cuya abundancia en estos países les genera claras ventajas competitivas. Esta primacía del textil en el proceso industrializador del Sur se ha producido tanto bajo las políticas de sustitución de importaciones como en las de apertura gradual al exterior. Y, por tanto, todo ello ha contribuido a que este sector también tenga un fuerte peso dentro del sector industrial de los países del Sur tanto en el valor de la producción realizada como en el empleo y en sus flujos comerciales exteriores.

Por su parte el sector agrícola también es especialmente relevante para las economías del Sur. Por una parte, tiene un peso muy alto en el conjunto la actividad económica que se realiza en los mismos y supone la principal ocupación de la fuerza de trabajo. Por otra parte, es una de las principales actividades económicas

generadora de divisas y por tanto sus flujos comerciales exteriores tienen un fuerte peso en el conjunto de los flujos comerciales de estos países.

Así, los países del Sur han estado involucrados en las relaciones comerciales internacionales desde tiempos muy lejanos. Primero, en el periodo imperial, como colonias dependientes de sus respectivas metrópolis y, después, como países independientes aunque muy condicionados por su pasado colonial, siendo su función principal la de proveedores de materias primas y participando de un intercambio desigual frente a los países centrales del Norte.

Ahora bien, este diagnóstico general requiere importantes matizaciones. Hoy día es imposible analizar al conjunto de los países en desarrollo del Sur como una entidad homogénea económica y socialmente. Es necesario afinar más el análisis diferenciando al menos grupos de países, siguiendo criterios de afinidad geográfica ó de categorías analíticas más precisas. Para ello a continuación se realiza un análisis del peso de estos dos sectores en las economías y flujos comerciales de los países del Sur en las últimas décadas, siguiendo las agrupaciones geográficas y analíticas de la UNCTAD.

El análisis se centra en el estudio de tres áreas de especial relevancia: i) el peso que tienen estos sectores en el valor añadido y en la fuerza de trabajo de las economías del Sur; ii) la importancia relativa que presentan dentro de los flujos comerciales de estas economías; y, iii) la cuota de mercado internacional que suponen las exportaciones de productos textiles y agrícolas por parte de los países del Sur.

El periodo de tiempo considerado comprende las más de tres décadas que van desde los años 80 hasta la actualidad. Se considera este periodo por ser el tiempo en el que el pensamiento dominante neoliberal ha llevado a cabo su política de liberalización comercial textil y agrícola, que es el objeto de estudio de este trabajo. Ahora bien, como nuestra investigación en concreto se centra en la liberalización producida en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el análisis de los flujos comerciales se realiza sobre el periodo de vigencia de la OMC y sus acuerdos reguladores del comercio textil (ATV) y agrícola (AsA), es decir desde 1995 hasta los datos más recientes disponibles (2014 ó 2015, según la fuente utilizada).

2.1. La importancia del sector textil y su comercio

En esta sección se muestra como el sector textil tiene una importancia elevada en términos cuantitativos en las economías del Sur tanto en el ámbito productivo y del empleo como en el comercial. No en vano los productos textiles han sido los primeros productos manufactureros que llegaron a las colonias desde las metrópolis y los primeros en ser fabricados en el Sur por el bajo nivel de desarrollo tecnológico requerido en su producción y por su alta intensidad en mano obra, tan abundante en estos países. Y, por tanto, ha sido un sector clave en estos países en sus esfuerzos por diversificar sus economías y lograr un mayor desarrollo industrial.

Se ha seleccionado para ello dos variables de análisis, una referida al producto y otra referida al empleo. Estas variables son de una parte, la aportación del sector textil conjunto del VAB de la economía, de la otra, el peso del la mano de obra del sector textil en la fuerza de trabajo del conjunto de la economía.

Ahora bien, el análisis del peso del sector textil en el producto y el empleo de se va a realizar para los principales países exportadores e importadores de productos textiles y de confección, en lugar de considerarse el conjunto de los países del Sur y sus diferentes regiones. La principal razón para ello es la ausencia de datos específicos sobre el valor añadido y el empleo textil³ para un número significativo de años en muchos países del Sur que hace inviable un planteamiento de conjunto como si vamos a desarrollar en el caso del sector agrícola. Si se dispone de datos de conjunto de la UNCTAD para el análisis del sector comercial por lo que éste se realizará para el conjunto de los países del Sur.

A continuación se toman como referencia los 14 países del Sur que se encuentran hoy día entre los 20 principales exportadores e importadores mundiales de productos textiles y de confección. Así, en este caso disponemos de información sobre el peso de su valor añadido y su empleo en el total de la actividad manufacturera para la mayoría de ellos para el periodo 1980-2014.

El cuadro 1 recoge el peso del sector textil en el producto y el empleo del total del sector manufacturero de estos 14 países. En él se puede observar que en 1980 el

³ Este tipo de datos los ofrece la Agencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) y en caso de numerosos países del Sur son muy limitados a unos pocos años recientes. Y en el caso del empleo tampoco podemos recurrir a los datos de Organización Internacional del Empleo (OIT) porque la misma ofrece los mismos desagregados por niveles de cualificación pero no por sectores industriales de actividad.

sector textil era muy relevante en el producto y en el empleo industrial de muchos de estos países. El sector textil representaba en 1980 el 40% del valor añadido total manufacturero en el caso de Bangladesh; el 20% para la India y Paquistán o el 15 % en el caso de China, Hong Kong y Marruecos. Mientras que este sector suponía a su vez dos terceras partes del empleo manufacturero de Bangladesh, prácticamente la mitad de ese empleo en Paquistán y entorno a una cuarta parte del empleo manufacturero total de la India, Indonesia, Tailandia, Sri Lanka y Marruecos, alcanzado el 12% para los casos de China y Hong Kong.

Cuadro 1. Peso del sector textil en el valor añadido bruto y en el empleo del sector manufacturero de los 14 países del Sur principales exportadores mundiales de productos textiles y de confección

	1980 ^a	1990 ^b	2000 ^c	2010 ^d	1980 ^a	1990 ^b	2000 ^c	2010 ^d
	Participación en el valor añadido (%)				Participación en el empleo (%)			
Bangladesh	40,28	24,94	13,05	14,06	66,20	49,85	29,98	15,95
Camboya	-	0,73	34,24	-	18,29	21,84	41,91	-
Sri Lanka	8,78	8,09	10,48	5,57	21,11	16,30	14,97	6,56
China	15,14	11,41	6,53	5,23	12,79	14,05	10,75	7,98
Hong Kong	13,99	14,97	10,38	3,06	13,30	15,19	13,68	4,92
India	20,19	13,00	9,69	6,17	23,67	19,32	16,62	11,91
Indonesia	12,40	9,56	10,08	4,58	23,87	15,65	15,11	10,73
Malasia	4,99	3,28	2,32	0,93	7,71	4,55	2,93	1,68
México	4,23	3,27	2,68	1,22	7,69	7,10	7,70	2,75
Marruecos	14,71	8,91	5,35	2,59	23,86	13,31	8,76	6,66
Paquistán	19,95	24,58	28,28	24,52	48,10	38,49	47,98	47,10
Vietnam	-	-	4,55	3,95	-	-	8,13	4,44
Tailandia	7,02	25,44	7,64	2,95	24,89	23,70	10,11	7,27
Túnez	5,89	5,93	6,39	9,48	8,33	7,87	24,75	37,20
Turquía	14,16	11,16	10,50	8,93	20,97	20,30	19,74	12,20

Fuente: elaboración propia en base a los datos de INDSTAT 2 rev 3 2017

a- Los datos de México son de 1984 y de Tailandia de 1982.

b- los datos de Camboya son de 1993.

c- los datos de Bangladesh son de 1998 y los datos de Paquistán de 2001.

d- Los datos de Bangladesh son de 2011, los datos de China son de 2007, los datos de Tailandia son de 2011.

a. Los datos de Camboya son del año 1985, de México del 1984, lo de Tailandia de 1982

b. Los datos de Túnez son del año 1993

c. Los datos de Bangladesh son de 1998 y los de Paquistán de 2001

d. Los datos de Bangladesh son del año 2011, los de Paquistán de 2006, y los de Tailandia y Túnez de 2011

Esta relevancia económica del sector textil en ambas variables ha ido disminuyendo en estas décadas en tanto que estos países han ido mejorando su desarrollo industrial en otras ramas de actividad y dado que la mayoría de ellos se ha insertado en las fases de menor valor añadido de las cadenas globales de valor. Pero el peso del textil sigue siendo relevante en algunos de estos países, especialmente en términos de aportación al empleo manufacturero como es el caso de Paquistán (sigue aportando prácticamente la mitad del empleo manufacturero) o Túnez (el empleo textil supone aun hoy día cerca del 40% del empleo manufacturero total). En cuanto a la aportación del sector al valor y al producto su relevancia se ha reducido mucho quedando en la mayoría de ellos en un peso inferior al 10% del valor manufacturero total. De todas formas, sigue siendo importante en el caso de Bangladesh y Paquistán donde el sector aporta aún un 14% y un 24% respectivamente del valor manufacturero total.

En la mayoría de los casos se observa un descenso continuado y sin fuertes variaciones de la importancia económica del sector en el conjunto del sector manufacturero tanto en el producto como en el empleo, salvo en los casos de Túnez y Camboya, donde esta importancia no solo no se ha reducido sino que ha aumentado en el periodo analizado. En el caso de Túnez su contribución al valor añadido total ha aumentado del 6% al 9% mientras que se ha multiplicado casi por cinco la aportación del empleo textil al empleo manufacturero total pasando del 8% en 1980 al 37,2% de 2010. En el caso de Camboya se produce un fuerte incremento de la importancia del sector tanto en el valor como en el empleo a partir de los 90, debido a que otros productores asiáticos han deslocalizado a Camboya parte de sus actividades productivas por el menor coste de su mano de obra. De este modo el sector tiene una fuerte aportación tanto al valor (por encima del 35%) como al empleo total de Camboya⁴. Paquistán por su parte muestra otro comportamiento diferenciado. El sector textil aumenta su contribución al valor generado en prácticamente todo el periodo (se reduce en la última década), pero ello no se traduce en un mayor peso en el empleo manufacturero que se mantiene constante, eso sí, a niveles muy altos en torno a la mitad del empleo total.

⁴ La aportación del empleo textil al empleo total se duplica de los 80 a los 2000 alcanzado el 40% en el dato más reciente disponible.

Pasamos ahora analizar la importancia y la evolución de los flujos comerciales de productos textiles y de confección del conjunto los países del Sur, y sus diferentes agrupaciones geográficas. En este caso lo primero que queremos señalar es que los flujos comerciales de estos productos han estado condicionados por las estrategias localizadoras de las grandes empresas transnacionales del sector y por las regulaciones excepcionales de estos flujos comerciales en el ámbito internacional cuyo máximo exponente ha sido el Acuerdo Multifibras (AMF).

Estas grandes empresas en ocasiones han situado las plantas de producción para su exportación cerca de los grandes mercados estadounidense y europeo y han beneficiado los flujos exportadores de las economías del Sur próximas a dichos mercados⁵; en otras ocasiones han deslocalizado esas plantas de producción por todo el globo en busca de los menores costes de producción y han beneficiado a otro grupo de países del Sur, aquellos con abundante mano de obra barata (Bangladesh, India, China , Camboya, etc.....). Como hemos visto, este hecho ha tenido como consecuencia que este sector haya alcanzado altos niveles de relevancia en el conjunto de la actividad económica de algunos de esos países.

Todo ello ha generado, en el ámbito comercial, un patrón de comercio dominado por los países centrales y con la participación de sólo unos pocos países del Sur en los principales flujos comerciales de estos productos, caracterizada también por la existencia de flujos de importaciones para su posterior reexportación.

La ronda Uruguay al certificar el fin del AMF abrió una nueva etapa en el desarrollo y la estructura de estos flujos, ya que los países del Sur quedaron más libres para participar en estos flujos comerciales gracias a la eliminación progresiva de las barreras no arancelarias contempladas en el AMF. De esta manera, los países del Sur han adquirido un mayor protagonismo en el comercio de productos textiles y de confección a lo largo de estas últimas décadas, si bien se encuentran aún muy lejos de su capacidad competitiva.

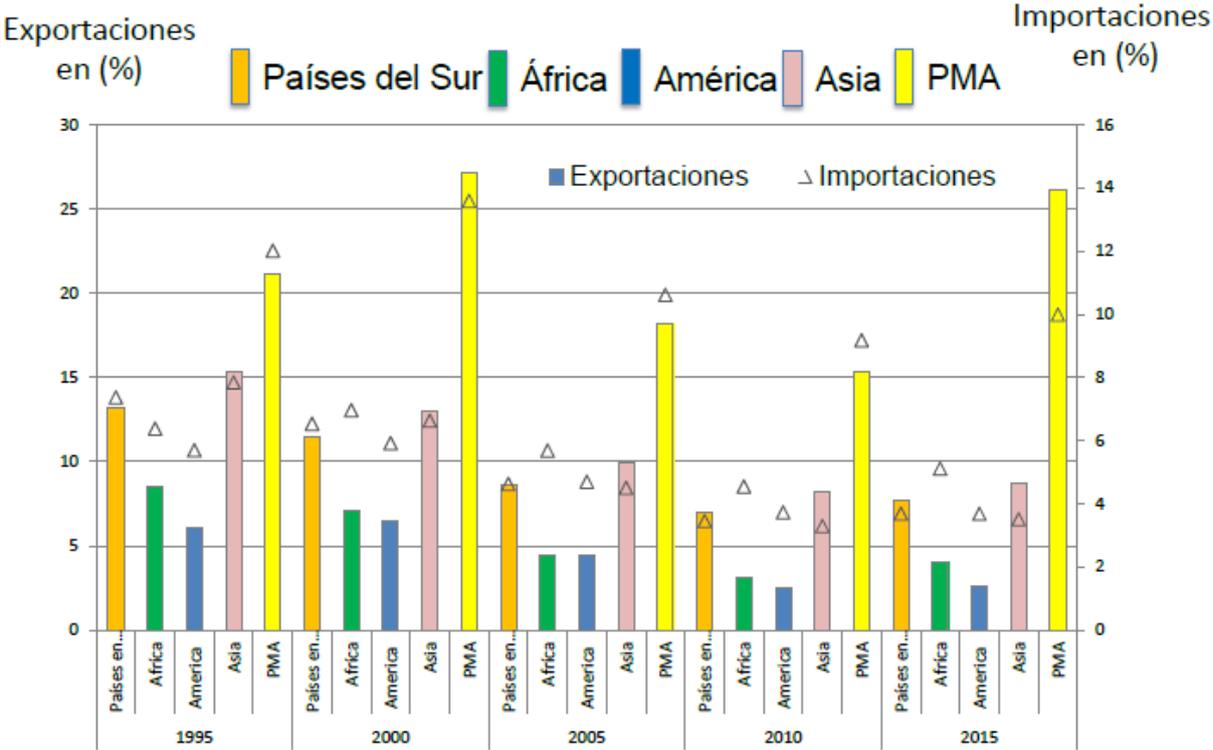
El gráfico 1 recoge la evolución del peso de las exportaciones de productos textiles y de confección (SITC 65 y 98) de las distintas regiones de los países de Sur en el periodo 1995-2015 respecto al total de las exportaciones de esas regiones. En él puede observarse que las exportaciones de productos textiles suponen una parte

⁵ Los territorios más destacados en esta dinámica son México, los países centroamericanos y del Norte de África fundamentalmente.

muy significativa del total de las exportaciones de mercancías de numerosas regiones del Sur, aunque en clara tendencia descendente.

Así estas exportaciones suponen el 15% de las exportaciones de Asia al inicio del periodo pero se reduce a la mitad para final del mismo. Se observa la misma tendencia en África y América, pero a niveles inferiores que en el caso asiático puesto que rondan el 5% de las exportaciones. Pero si desagregamos los datos vemos que estas exportaciones juegan un papel clave en Asia del Sur. En esta subregión las exportaciones suponen el 31% en 1995, aumentan hasta el 36 % en 1998 para reducirse significativamente a lo largo de los siguientes años hasta alcanzar su menor nivel con tan sólo un 15 % del total en 2011 y recuperándose hasta el 21% en 2015.

Gráfico 1. Evolución del peso de las exportaciones y las importaciones de productos textiles y de confección de los países del Sur 1995-2015



Fuente: elaboración propia en base a UNCTADSTAT.

En el caso de los Países Menos Adelantados (PMA) estas exportaciones suponen más del 15% del total en todo el periodo, son el 20% en 1995 y alcanzan el 25% en el 2000. En la primera década del nuevo milenio el peso específico de las

exportaciones de textiles y confección se reduce hasta el 15% y en los últimos años se recupera, hasta llegar al 26% en la actualidad.

Por otra parte, el peso de las importaciones de productos textiles respecto al total de las importaciones es muy inferior en todas las regiones quedando en la mayoría de ellas por debajo del 10%, aunque es ligeramente superior para los PMA. Pero es muy importante para países concretos de América y Norte de África que se han especializado en la reexportación de este tipo de productos a los grandes mercados del Norte de América y Europa.

Los cambios normativos acaecidos en el escenario internacional a partir de los años 90 son nuestro objeto de estudio en los capítulos 2 y 3 de este trabajo, y explican una parte importante de esta evolución comercial. En el caso de los PMA también ha incidido positivamente la iniciativa Europea “Todo menos Armas”, que otorga trato preferencial a estos PMA en su acceso a sus mercados.

2.2 La importancia del sector agrícola y su comercio

En esta sección se muestra la gran importancia que tiene a, su vez, en términos cuantitativos el sector agrícola en las economías de los países del Sur. Se ha seleccionado para ello las dos mismas variables de análisis que en el caso del textil. Se han obtenido los datos de ambas variables de la base de datos de la UNCTAD, que presenta ahora si datos agregados de los países del Sur para este sector y así se evita la dificultad que entraña la existencia de diversos criterios en la elaboración de agrupaciones regionales cuando se utilizan las diversas fuentes disponibles.

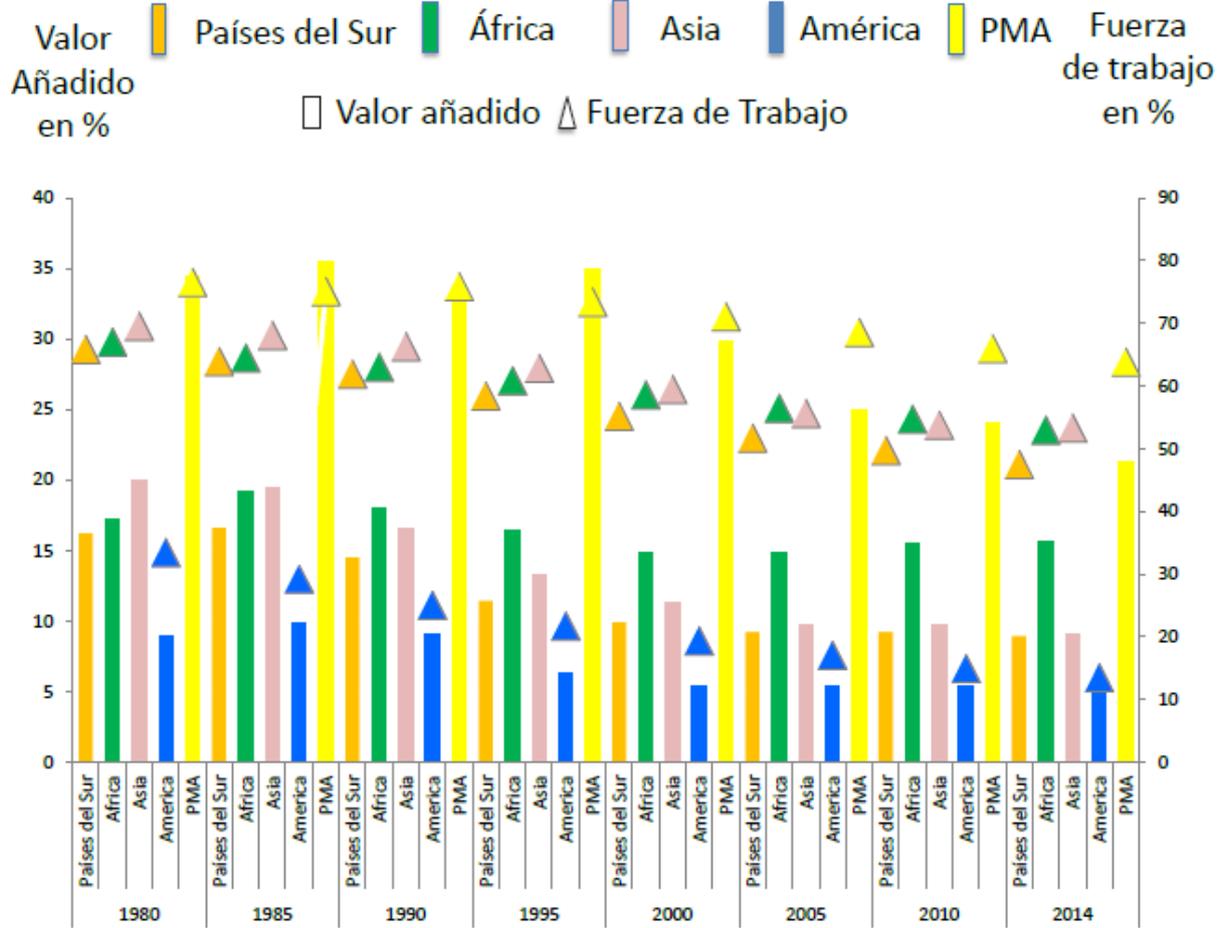
Se ha analizado el peso del sector agrícola para las distintas economías del Sur agrupadas regionalmente en las tres últimas décadas (1980-2014) y, así, se resume en el gráfico 2 de forma conjunta los elementos más destacados de este análisis⁶. Este gráfico recoge en dos ejes diferenciados la importancia del sector en estas últimas décadas en las dos variables seleccionadas: i) la aportación del sector agrícola al conjunto del VAB de la economía, que se recoge en el eje izquierdo, y ii) el peso del la mano de obra del sector agrícola en la fuerza de trabajo del conjunto de la economía, que se recoge en el eje derecho.

⁶ En este gráfico sólo se recogen las grandes agregaciones regionales para permitir una mejor comprensión. No obstante se han realizado también cálculos desagregados por subregiones cuyos resultados más relevantes se citan también en el texto y se pueden consultar al completo en el cuadro 2 del Anexo I.

Una primera lectura del mismo nos permite observar que la aportación del sector agrícola tanto al VAB como al empleo total es muy relevante durante todo el periodo analizado, aunque oscila de forma significativa entre las diferentes agrupaciones de países.

La importancia que la actividad agrícola tiene en el conjunto de la actividad económica es mayor en África que en cualquier otra región del mundo, siendo especialmente elevada en el África Oriental. También es muy importante en el sur de Asia y en aquellas agrupaciones de países de menores ingresos como es el caso de los PMA. En todos ellos, no obstante, el peso relativo del sector agrícola ha disminuido manifiestamente durante el periodo analizado.

Gráfico 2. Contribución de la Agricultura al Valor Añadido Bruto y a la Fuerza de Trabajo de los países del Sur por regiones, 1980-2014.



Fuente: elaboración propia en base a UNCTADSTAT.

Un estudio más detallado de los datos permite observar que la aportación de la agricultura al total de la actividad económica ha oscilado en el periodo analizado

entre el 5 y el 10%, que se da en su nivel más bajo y para el caso de América, y un peso más alto de entre el 20 y el 35% que encontramos en los PMA.

Además, se pueden observar evoluciones dispares en el coeficiente según la región de la que se trate, tal y como se expone a continuación. En Asia se producen reducciones sustanciales sostenidas de esa aportación al total mientras que en África y América se producen tanto periodos de ascenso como de descenso. En el caso de los PMA la aportación del sector agrícola al total se mantiene muy alta hasta los años 2000 y luego desciende continuamente. En Asia y en América su aportación al VAB total se reduce prácticamente a la mitad⁷ mientras que en el caso de África fluctúa entre el 15 y el 20%⁸. En el caso de los PMA esa aportación al total alcanza entre el 30-35% hasta los años 2000, y desciende hasta el 21% en 2014.

Estas cifras para la agricultura de los países del Sur contrastan con el bajo peso que tiene el sector en los países del Norte y el mundo en su conjunto. En las economías del Norte representaba el 3,4% del VAB en el año 1980, mientras que en 2014 apenas alcanza el 1,5%. En el mundo en su conjunto su importancia se ha reducido paulatinamente en todo el periodo desde cerca del 10% en 1980 hasta el 4,5% de la actualidad.

La importancia del sector agrícola es más significativa, si cabe, en el peso que la fuerza de trabajo empleada en el mismo. Según podemos observar en el gráfico 1 (eje vertical derecho), la proporción de empleo en la agricultura es muy elevado en la mayoría de las regiones del mundo en desarrollo.

De esta manera, actualmente el porcentaje de empleo agrícola supera el 10% en todas las regiones, situándose por encima del 50% en África y Asia y en el 60% en el caso de los PMA, con un máximo de incidencia en el periodo del 80% en el caso de los países de África Oriental. Y esto a pesar del descenso importante y

⁷ En Asia pasa de suponer el 20% del VAB total a comienzos del periodo al 10% al final del mismo; en América esa pérdida es del 10 al 5%. Pero este peso y su posterior reducción es mayor aún en el caso de Asia del Sur que pasa de representar el 30% al inicio a un 17% del total en 2014.

⁸ En el caso del Cercano Oriente y Norte de África esa aportación al total oscila entre el 10 y el 15%, al contrario que en la región de África Subsahariana, donde esta aportación es estable y del 18% en prácticamente todo el periodo. En África Oriental, en cambio, esa aportación es muy superior en todo el periodo. La misma alcanza el 30% en 1980 llega incluso al 35% a mediados de los 80 y se sitúa sobre el 30% hasta los años 2000 y termina el periodo en 2014 con una aportación del 27%.

generalizado que esta variable ha experimentado en el periodo analizado, salvo nuevamente para África Oriental donde apenas se ha reducido ese peso en 5 puntos porcentuales y se ha situado entre el 75 y el 80% del empleo total. .

Pero, una vez más, en este rango amplio de incidencia se pueden observar diferencias apreciables entre agrupaciones de países. El peso de la ocupación en la agricultura es significativamente mayor en el Este de África con niveles superiores al 75% en todo el periodo, en el caso del Norte de África este peso se sitúa por debajo del 50% y desciende continuamente en este tiempo hasta el 25% en 2014; mientras que en América Latina y el Caribe su incidencia es menor y se sitúa por debajo del 30% en todo el periodo, descendiendo aún más en este periodo hasta alcanzar poco más del 10% en 2014. Estas tendencias geográficas explican los resultados de los PMA, mayoritariamente africanos, cuya ocupación en la agricultura oscila entre el 75% de comienzos del periodo al 65% actual.

El peso de la mano de obra agrícola en el total alcanza incluso dimensiones mayores si diferenciamos esa participación por género. La participación de la mano de obra femenina agrícola es superior al promedio nacional de ambos sexos en la totalidad de las áreas regionales y grupos de países considerados y alcanza actualmente 82% del total de la mano de obra femenina en África del Este, el 70% en los PMA y el 65% en Asia del Sur⁹.

A continuación, se analiza la importancia del sector agrícola en las relaciones comerciales de los países del Sur. En este caso también los intercambios de productos agrícolas han sido históricamente, y lo siguen siendo en la actualidad, una parte fundamental de sus flujos comerciales internacionales. Esta sección se centra en la evolución de las dos últimas décadas que, como se explica en detalle en el apartado 3, están marcadas por un nuevo impulso del proceso liberalizador del sector agrícola con la puesta en marcha del acuerdo sobre agricultura (ASA) en el seno de la OMC aplicable al conjunto de sus miembros.

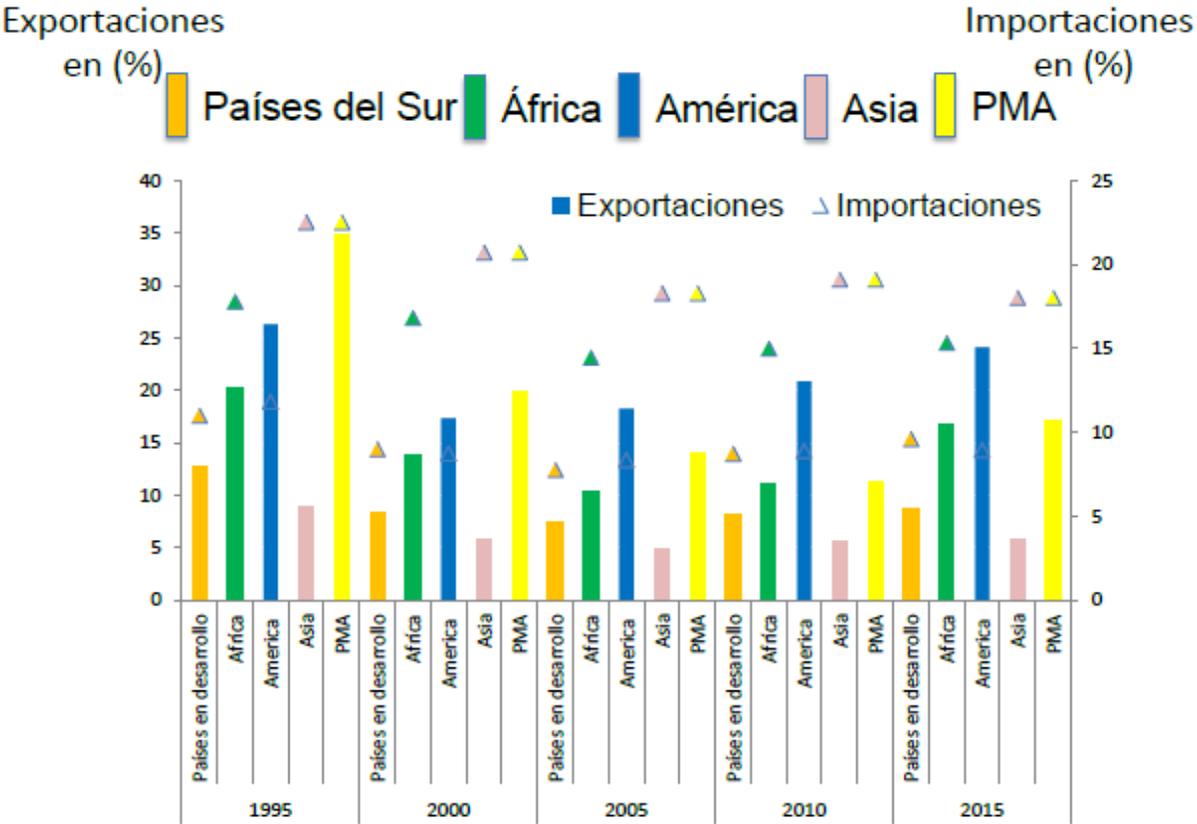
El gráfico 3 recoge la evolución del peso de las exportaciones e importaciones de productos agrícolas en el conjunto de las exportaciones e importaciones de mercancías de los países del Sur para el periodo 1995-2015. En él se observa que aunque este peso se ha ido reduciendo en estas dos últimas décadas, aún es muy

⁹ Cálculos propios en base a la base de datos UNCTADSTAT.

relevante en determinadas áreas geográficas del Sur. Las exportaciones (medidas en el eje vertical izquierdo) representan una proporción relativa mayor que las importaciones (medidas en el eje vertical derecho) en todo el periodo y en todas las áreas, salvo Asia donde predominan las importaciones. No obstante, es preciso destacar la existencia de diferencias regionales relevantes respecto a las exportaciones.

Así, el peso de las exportaciones agrícolas sobre el total de las exportaciones suponía en 1995 menos del 10% en el caso de Asia, pero alcanza el 20% en caso africano y el 25% en caso americano y alcanza incluso el 35% en el caso de los PMA, e incluso el 55% en África del Este. Posteriormente, se reduce su peso de forma importante para recuperarse en el transcurso del periodo analizado, aunque con ritmos y velocidades diferenciadas.

Gráfico 3. Evolución del peso de las exportaciones e importaciones agrícolas de los países del Sur en el conjunto de sus flujos comerciales 1995-2015



Fuente: elaboración propia en base a UNCTADSTAT.

En América se produce una fuerte caída de 9 puntos entre 1995 y el 2000 pero que se revierte a primeros de la década y prácticamente recupera el nivel inicial en

2015. En África, en Asia y los PMA el descenso es más pronunciado y la recuperación, más débil, aunque por motivos diferentes. En el caso africano obedece a un menor desempeño económico en el contexto liberalizador establecido por el AsA (FAO, 2011).

Por su parte, el peso de las importaciones agrícolas sobre el total de las importaciones presenta una trayectoria más estable con menores oscilaciones, siempre en unos niveles inferiores al peso de las exportaciones, y marcando una tendencia ligeramente descendente. Ese peso en el periodo analizado se sitúa en torno al 20% para el caso de Asia y los PMA, el 15% en África y del 10% en el caso de América, pero alcanza el 25% en el Norte de África.

2.3. La relevancia mundial del comercio textil y agrícola de los países del Sur

Pero la importancia comercial actual de estos dos sectores se pone de manifiesto muy nítidamente si miramos el peso de estos flujos en los flujos comerciales internacionales de sus respectivos productos. Ello se analiza con detalle en el capítulo V de este trabajo, por lo que en este primer capítulo nos limitaremos a señalar brevemente algunos de sus resultados principales.

En efecto, los países del Sur han ganado un terreno importante en las últimas décadas aumentando el peso que tienen sus flujos comerciales exteriores en los flujos comerciales internacionales de estos dos tipos de productos. Así en el caso del sector textil, el brusco abandono del sistema de cuotas bilaterales al finalizar 2004 ha tenido un fuerte impacto en el comercio mundial de productos textiles y de prendas de vestir del año 2005 en adelante. El Norte ha perdido una cuota de mercado muy significativa frente al Sur. Pero las economías del Norte han retenido una parte mayor de las exportaciones de productos textiles (60% en 2004; 39% en 2014) que de prendas de vestir (37% en 2004; 29% en 2014), si bien el descenso ha sido aún más pronunciado en el primer caso. En ambos casos, la gran triunfadora ha sido China, cuya participación en las exportaciones mundiales del sector textil ha ascendido desde el 17% en 2004 al 36% en 2014 y del 24% al 39% en el mismo periodo en prendas de vestir. Descontando el comercio intra-UE, la participación de China en las exportaciones mundiales ha ascendido entre 2004 y 2014 desde el 23% al 43% en el sector textil y del 31% al 49% en prendas de vestir¹⁰.

¹⁰ Cálculos propios sobre datos de la OMC.

En la exportación de prendas de vestir, el éxito también ha acompañado a otros países asiáticos, entre los que destacan Bangladesh y Vietnam, que triplican su cuota de mercado, seguidos a cierta distancia por Camboya y la India; mientras que entre los que más han perdido sobresale México, que baja del 2,8% al 1% de las exportaciones mundiales, seguido por Túnez, que pierde la mitad de su cuota de mercado. En conjunto, la reestructuración del sector de la confección se ha traducido en una creciente concentración de las exportaciones en países asiáticos, destacando sobremanera China.

Por su parte en el caso del sector agrícola, lo más destacado a señalar es que también se ha modificado sustancialmente el peso de los diferentes países y grupos de países del Norte y del Sur en las importaciones y exportaciones mundiales de alimentos. Esta es una modificación muy importante porque los países del Norte han pasado de realizar el 70% de las importaciones mundiales de alimentos en 1995 a realizar el 55% en 2015. A su vez ha caído su participación en las exportaciones mundiales del 66% en 1995 al 55% en 2015. Por su parte, los países del Sur en su conjunto han aumentado significativamente su participación pasando del 26 al 41% de las importaciones y del 32 al 42% de las exportaciones, respectivamente¹¹. El aumento es claramente más importante en el caso de las importaciones que en el de las exportaciones, y, en su conjunto, es muy significativo, pero queda aún lejos de la capacidad competitiva de los mismos y no se da de forma generalizada en todas las áreas geográficas. Este gran aumento de las importaciones en los flujos comerciales agrícolas del Sur es un resultado muy relevante de este proceso liberalizador que ha tenido consecuencias negativas muy importantes en el ámbito de la satisfacción de las necesidades alimentarias de una parte significativa de poblaciones del Sur.

Los países asiáticos son los que más han aumentado su participación tanto en las exportaciones como en las importaciones mundiales. Éstos pasan de generar el 16% de las exportaciones mundiales en 1995 al 22% en 2015 y de representar 16% de las importaciones mundiales en 1995 al 29% en 2015. América Latina mantiene su posición global como importador mundial de alimentos con un 5% del total mientras que aumenta su posición en 4 puntos como exportador mundial. Ésta pasa de tener un peso del 12% en las exportaciones mundiales en 1995 a alcanzar el 16% en 2015

¹¹ Cálculos propios obtenidos con datos de UNCTDASTAT para el periodo liberalizador 1995-2015. El pequeño porcentaje que falta para el 100% de los flujos en esos años es el correspondiente a los países en transición.

debido a la emergencia de Argentina y Brasil como exportadores mundiales de alimentos. La peor parte la sufre África, que sólo es relevante como importador mundial de alimentos, pero con un peso muy inferior al de las otras zonas geográficas del Sur. África apenas representa el 3% de las exportaciones en todo el periodo, pero aumenta en 2 puntos su peso como importador del 4% al 6%. Los PMA se estancan en un peso de entre el 1 y 1,5% de las exportaciones mundiales mientras que el peso de sus importaciones se duplica del 1,5 al 3% del total.

3. La regulación del comercio internacional de mercancías.

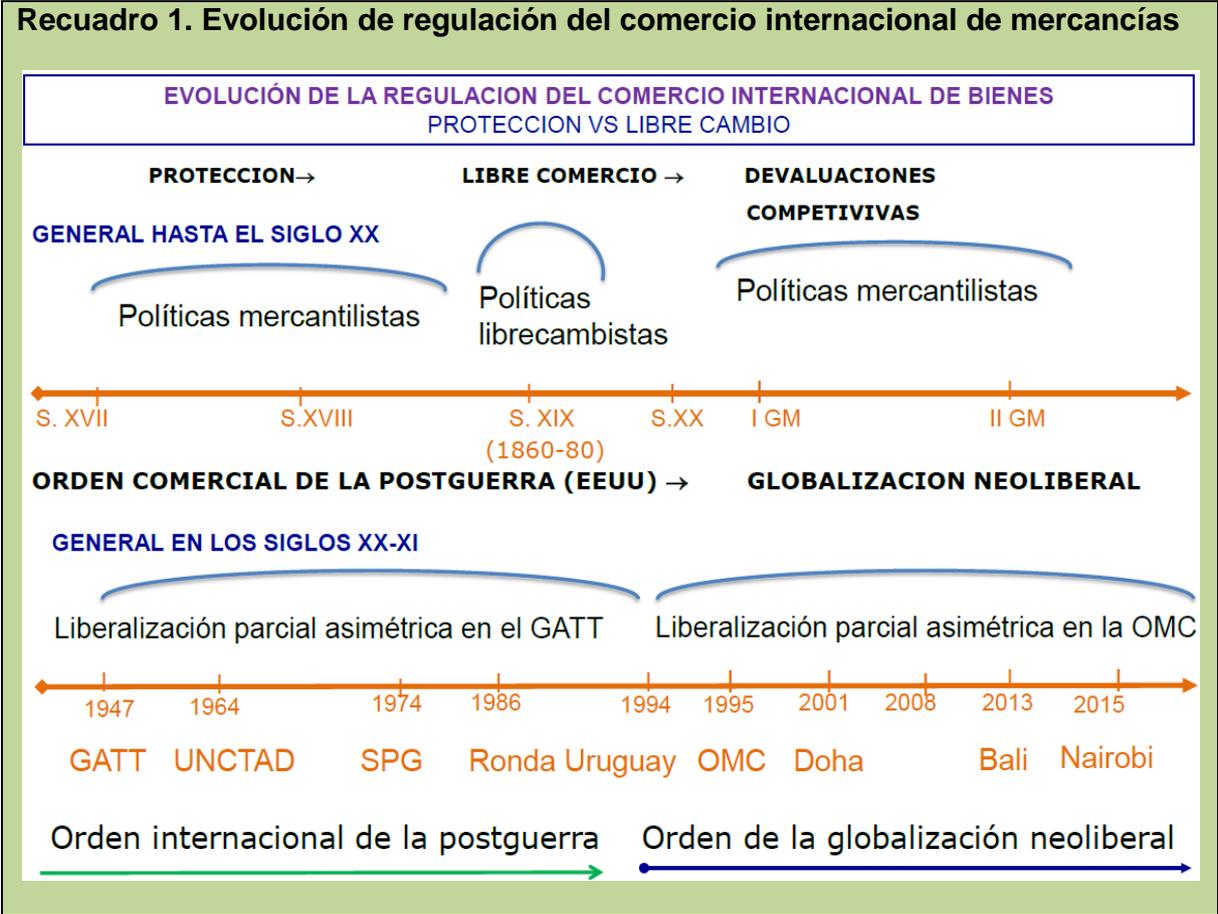
Desde Ricardo hasta la actualidad, la teoría económica del comercio internacional señala que este comercio es beneficioso para todas las partes que participan en él, porque permite alcanzar una mayor eficiencia económica a través de la especialización y la competencia logrando con ello mayores niveles de renta (Chang, 2005). No obstante, la historia económica nos demuestra que la práctica de los diferentes países no ha seguido en todo momento esa orientación favorable a la especialización y la apertura exterior a los mercados internacionales, sino que se ha priorizado el ámbito del mercado nacional y su protección frente a terceros países. Se ha seguido más bien la doctrina de la industria naciente de List, que defiende la protección de la industria nacional hasta que la misma se ha desarrollado suficientemente y esté en condiciones de hacer frente a la competencia exterior (Chang, 2002).

En el ámbito de la política comercial siempre ha existido ese pulso entre la adopción de medidas de protección y defensa de las industrias y mercados nacionales, y la adopción de medidas para la apertura al exterior. De esta forma, se ha adoptado uno u otro enfoque en diferentes periodos históricos en función de los intereses nacionales particulares del momento (Chang, 2002).

Sea cual sea el enfoque adoptado, la protección o la apertura exterior, ambos requieren una regulación de los mercados que aseguren su adecuado funcionamiento, que permita materializar las mejoras que se derivan de la adopción de esas políticas comerciales en términos de renta y bienestar. Así, las reglas que han existido para regular el comercio internacional de mercancías han condicionado el devenir económico de los distintos países y los flujos comerciales internacionales.

Esta sección recoge las principales regulaciones que han marcado el devenir histórico del comercio internacional de mercancías, principalmente en los ámbitos textil y agrícola. De esta forma, a continuación se realiza un breve repaso histórico desde el mercantilismo hasta el orden comercial de la postguerra para después, en los siguientes epígrafes, analizar el desarrollo regulativo del comercio textil y agrícola desde el orden de la postguerra hasta los años 80 y 90.

Como podemos observar en el recuadro 1, en el periodo de supremacía del pensamiento mercantilista (S.XVII-XVIII) se defendía la intervención de los gobiernos para impulsar los intercambios comerciales con terceros países con el fin de obtener excedentes positivos de la balanza de pagos sustentados en una clara defensa de la producción y el mercado interno. En este contexto, se prohibían o se ponían fuertes trabas (aranceles) a las importaciones provenientes de terceros países, y la actividad económica y los intercambios comerciales internacionales estaban fuertemente regulados y controlados para la defensa de los intereses nacionales frente a las otras potencias coloniales contra las que se competía (Chang, 2005).



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de las aportaciones de los fisiócratas contra la intervención estatal y a favor de un orden natural libre en el ámbito económico y social durante el siglo XIX, el pensamiento y la praxis mercantilista se mantuvo en ese tiempo y sólo fue cuestionada y enmendada en un periodo breve¹² a finales del siglo XIX cuando Gran Bretaña levanto la protección sobre el comercio de granos con Francia (1860) y se sucedieron nuevos acuerdos de esta índole entre otros países europeos acuñando la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) que extendía el mejor trato otorgado a un país al resto de participantes en ese comercio, lo que trajo un fuerte descenso de los aranceles (Millet, 2001).

La I Guerra Mundial marcó el fin de estos tratados comerciales bilaterales y el inicio de un periodo marcado por una administración gubernamental de los flujos comerciales, incluso con la imposición de restricciones cuantitativas al comercio. Aunque en los años veinte del siglo XX se eliminaron las trabas cuantitativas al comercio de la mano de la Sociedad de Naciones, no se tomaron medidas para reducir la alta protección arancelaria existente en las relaciones comerciales.

La gran depresión estadounidense de los años 30 dio inicio a una nueva fase de intensificación de las medidas proteccionistas y de fuertes subidas arancelarias e incluso de adopción de sucesivas devaluaciones competitivas de las monedas que supusieron un profundo deterioro de las relaciones comerciales internacionales. Entre 1934 y el inicio de la segunda guerra mundial se retomaron esas relaciones comerciales con nuevos acuerdos bilaterales que incluían la cláusula de NMF, firmándose un total de 31 acuerdos. La II Guerra Mundial nuevamente marca un escenario de protección aunque esta situación se modificó radicalmente en el periodo de la postguerra con la apuesta a favor de un nuevo orden internacional favorable al comercio “liberalizado” internacional basado en la cooperación económica entre los estados (Millet, 2001).

Ahora bien, no todos los estados participaron e influyeron del mismo modo en las normas que iban a materializar esa cooperación entre estados a favor del libre comercio. En ese proceso la potencia económica hegemónica de los Estados Unidos jugó un papel decisivo. Por ello, las reglas de ese nuevo orden refrendaron los

¹² Estas prácticas librecambistas se detuvieron nuevamente hacia 1870 con el estallido de la guerra franco-prusiana que supone altos costes económicos para Francia y decide aumentar los impuestos a la producción interna de granos que luego se traduce en una mayor protección del comercio de granos (Millet, 2001).

intereses y la visión estadounidense, que condicionaron significativamente el alcance liberalizador real que se logró con las regulaciones adoptadas en ese nuevo escenario regulatorio (Hathaway, 1987).

El orden comercial de la postguerra se comenzó a forjar en la Conferencia Internacional sobre Comercio y Desarrollo de la Habana celebrada en noviembre de 1947 a instancias de Estados Unidos, pero se concretó finalmente en el Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio, más conocido como GATT por sus siglas en inglés, también liderado por Estados Unidos. En efecto, Estados Unidos instó al Comité Económico y Social de las Naciones Unidas a la celebración de esa conferencia para tratar la creación de un organismo internacional para la regulación de los intercambios comerciales, la Organización Internacional del Comercio (OIC), y las normas reguladoras de esos intercambios comerciales internacionales. Esta conferencia se celebró finalmente en La Habana, aunque cabe resaltar que en el periodo preparativo los Estados Unidos, con la autorización de su congreso, impulsó simultáneamente un proceso de negociaciones bilaterales de reducciones arancelarias con 23 países que se fusionaron en un documento único, que se denominó GATT (Srinivassan, 2000).

Fue este acuerdo GATT, y no la Organización Internacional del Comercio, el principal instrumento regulatorio del comercio internacional del nuevo orden comercial creado en la postguerra y el mismo se ha mantenido como el principal instrumento regulador del comercio internacional de mercancías hasta los años 90, cuando en el año 1995 fue sustituido por la Organización Mundial del Comercio (OMC). La primacía del GATT se produjo a pesar de ser concebido como un acuerdo arancelario de carácter temporal y sin que el mismo haya tenido en ningún momento el carácter de organización internacional. Es más, ese fue el objetivo estadounidense en la conferencia de la Habana: lograr un mero acuerdo arancelario y no la creación de una organización formal que tratase de vigilar e incidir en los efectos de las relaciones comerciales en la generación de empleo y en el proceso de desarrollo de los diferentes países, aspectos que defendieron en la Habana el Reino Unido y los países recién independizados del Sur¹³.

¹³ John Maynard Keynes fue quien defendió la posición Británica que entendía que se debía abordar también el efecto de esas transacciones en el empleo y el desarrollo de las industrias nacionales. Planteamiento compartido por numerosos países del Sur que agregaban su situación de atraso relativo en el proceso de desarrollo como aspecto específico también a tener en cuenta.

De esta manera, aunque la propuesta inicial para ese GATT incluía en su título II numerosos artículos referentes a las obligaciones sustanciales de las partes y la forma de hacerlas efectivas por un organismo internacional, los mismos finalmente no llegaron a entrar en vigor porque Estados Unidos¹⁴ no firmó la carta de constitución de la OIC. Y por tanto desde ese momento la regulación del GATT quedó en manos de las “partes contratantes” actuando conjuntamente, y no en las de una organización internacional (Srinivassan, 2000).

Esa regulación basada en acuerdos temporales sin estructuras y normas internacionales sólidas para su funcionamiento, ni para la resolución de conflictos ha supuesto que las potencias económicas más importantes hayan marcado los contenidos de la política comercial internacional a la medida de sus intereses y no en la búsqueda del beneficio común compartido del conjunto de los países que conforman la comunidad internacional. Dicha regulación se ha limitado a los temas arancelarios de su interés y no ha encarado los desafíos que suponen tanto el desarrollo como la situación específica de los países en desarrollo.

La inclusión en 1965 del título IV del GATT para el tratamiento diferenciado a los países en desarrollo, o el establecimiento en 1974 del sistema de preferencias generalizado, más allá de la retórica regulatoria, apenas han generado beneficios tangibles para estos países. Tal como se explica en los epígrafes siguientes, lo más paradójico para el sistema de liberalización multilateral, y lo más perjudicial para los países del Sur, ha sido la exclusión de las medidas de liberalización del comercio de los dos tipos de productos más sensibles y más competitivos de los países del Sur: los productos agrícolas y los productos textiles y de confección.

Por su parte, los países en desarrollo llevaron la problemática del empleo y el logro del desarrollo en relación al comercio internacional al ámbito de las NNUU, lo que se hizo efectivo en la creación en 1964 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Es precisamente la labor desarrollada por este organismo la que ha posibilitado abordar en el seno del GATT los temas del empleo,

¹⁴ A Estados Unidos tenía un especial interés en las negociaciones arancelarias y el impulso del libre comercio debido a su situación de potencia hegemónica. Así no se encontraba interesado en someterse a normativas internacionales que limitaran sus intereses comerciales particulares y, por ello, nunca firmó la carta de creación de OIC, puesto que la misma contemplaba obligaciones y medidas relativas a la situación específica de los países del Sur que podían limitar su expansión comercial. Ese hecho impidió su creación en ese momento y ha perdurado así durante más de 40 años.

el crecimiento y el desarrollo, aunque en general, se han quedado en un carácter más discursivo que real. Excepcionalmente, en ocasiones se han producido ciertas concesiones a los países del Sur como medidas de contrapeso por la liberalización asimétrica impuesta por esos países del Norte a favor de sus intereses.

Por lo tanto, en la posguerra se articuló, en el ámbito capitalista occidental, un modelo de regulación comercial liberalizador flexible a la medida de los intereses de la potencia hegemónica del momento que ha tenido consecuencias muy importantes en el devenir de esas relaciones comerciales y en el reparto de los beneficios y los costes de las mismas. Ese reparto ha favoreciendo claramente los intereses comerciales de los grandes productores y las grandes corporaciones del Norte en detrimento de los países del Sur y sus pequeños productores y empresas locales. Esta realidad es especialmente notoria en el ámbito de sus dos excepciones más importantes: el sector textil y de la confección y el sector agrícola. No en vano los productos textiles y agrícolas han sido las excepciones más importantes que se han introducido en el acuerdo originario del GATT de 1947 para la liberalización del comercio internacional.

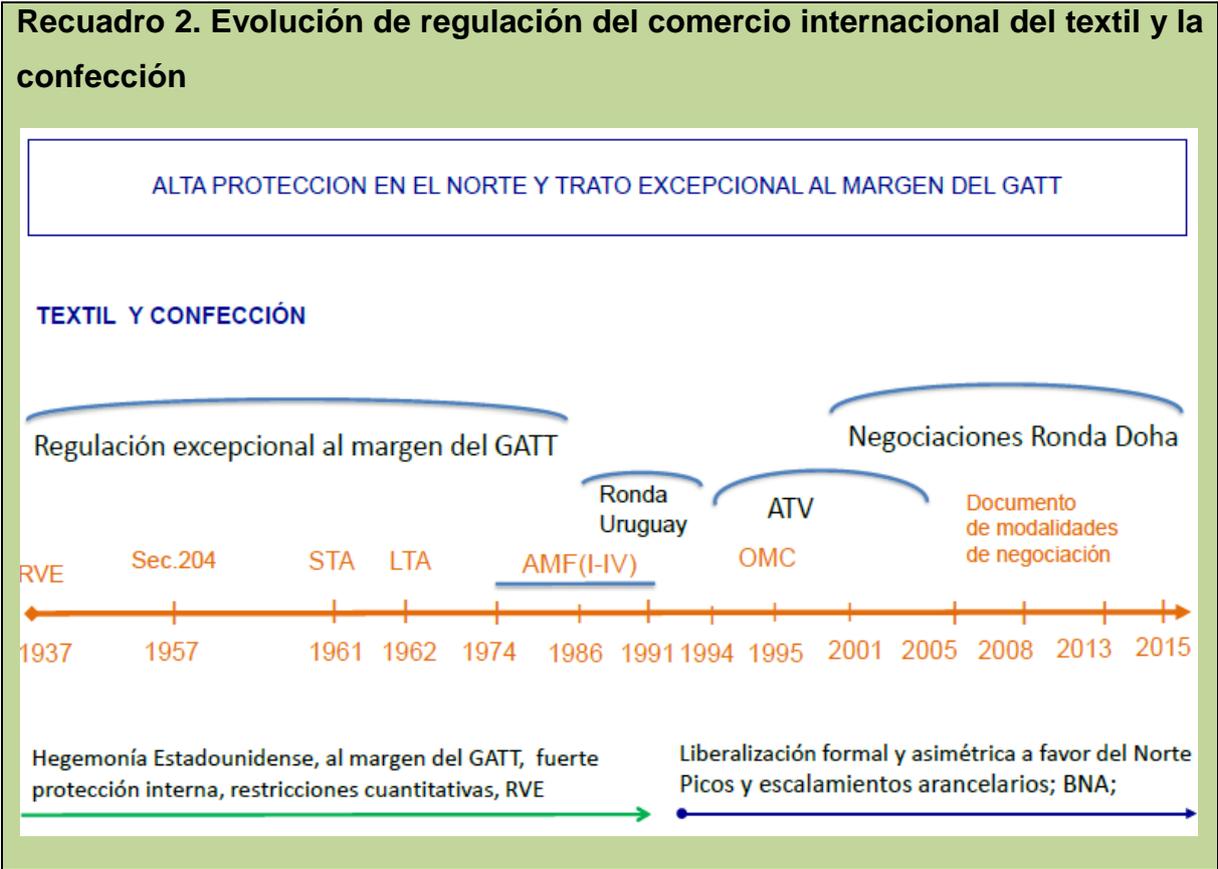
3. 1 La regulación excepcional del comercio textil

El sector textil se ha regulado de una forma excepcional en el orden comercial internacional de la postguerra. En este caso, el sector ha sido regulado mediante acuerdos comerciales extraordinarios al margen de y contraviniendo abiertamente las normas liberalizadoras vigentes en el GATT para el resto de mercancías durante más de cuatro décadas¹⁵ debido a la presión ejercida a las autoridades comerciales de los países del Norte por parte de un fuerte lobby empresarial del textil y la confección¹⁶. Los intereses de estos productores de productos textiles y de confección del Norte para frenar la competencia de los países exportadores más competitivos del Sur han condicionado la regulación comercial internacional de este sector.

¹⁵ Ese periodo se refiere al de la vigencia de acuerdos comerciales internacionales de carácter multilateral iniciados en los 60. Pero si se toman en cuenta los antecedentes bilaterales de esta regulación excepcional que se inician en 1937 el periodo se extiende durante 7 décadas (Shahin, 2005; Jimenez Cortes, 1997).

¹⁶ Hasta los años 70 el sector textil tuvo un fuerte peso en el producto y el empleo de los países del Norte lo cual otorgaba una fuerte capacidad de incidencia a su lobby empresarial.

De esta manera, no se produjo la inserción del sector textil en el régimen general liberalizador del GATT y se creó un sistema regulador propio del comercio de estos productos al margen del GATT que se dilató hasta la finalización de la ronda Uruguay del GATT y la adopción del Acuerdo sobre Textiles y el Vestido (ATV) en el marco de la creación de la OMC. Estos acuerdos excepcionales tuvieron al inicio un carácter bilateral y se realizaban entre un país importador del Norte y un país exportador, normalmente del Sur,¹⁷ y se han referido a un producto concreto como es el algodón. Con el paso del tiempo estos acuerdos bilaterales se han extendido a un número mayor de países exportadores del Sur. El recuadro 2 recoge este devenir. Así, Estados Unidos enfrentó la competencia en sus mercados utilizando diversas estrategias. Primero, en los años 30 recurrió a su poder de persuasión como potencia mundial para alcanzar acuerdos voluntarios bilaterales de reducción de exportaciones, las conocidas como Restricciones voluntarias de Exportaciones (RVE).



Fuente: elaboración propia

¹⁷ Salvo el acuerdo precursor de esta regulación excepcional que fue adoptado entre los EEUU y Japón en 1937, o el realizado posteriormente entre EEUU e Italia en 1957.

Más adelante, en los 50, adoptó medidas unilaterales de restricciones a la importación de textiles¹⁸ dirigidas inicialmente contra países y productos concretos. Posteriormente, en los 60, intervino mediante la imposición de este tipo de restricciones de forma multilateral en colaboración con otros países del Norte.

Por su parte los países europeos impusieron sus cuotas a la importación de estos productos de un modo individual desde los años 30, pero otorgando a su vez tratamientos preferenciales por criterios regionales (entre Alemania y Europa del Este) o coloniales (Reino Unido y la Commonwealth). Después estos países participaron activamente en el mantenimiento de estas restricciones en acuerdos de carácter multilateral (Jiménez Cortes, 1997).

Estas políticas comerciales bilaterales de limitación artificial de la capacidad exportadora de Japón y los países del Sur, permitieron a otros exportadores del Sur ocupar el espacio arrebatado a los principales exportadores con la aplicación de las citadas RVE. Así otros países como Hong Kong, Corea del Sur y Taiwán y después India o Paquistán aumentaron significativamente sus exportaciones de algodón a los mercados del Norte, de modo que éstos se vieron obligados a presionar a aquellos países para que aceptaran un acuerdo voluntario RVE. Esta estrategia dio sus frutos a EEUU en su relación bilateral con Japón en 1956, y al Reino Unido con Hong Kong, India y Paquistán, pero no así a EEUU con Hong Kong.

Esta regulación bilateral con el tiempo fue insuficiente para frenar las crecientes importaciones de productos textiles desde los países más competitivos del Sur y, por tanto, a finales de los 50 resultó necesaria para los intereses de los países del Norte la firma de acuerdos multilaterales de reducción de importaciones con la fijación de cuotas por país y producto a las exportaciones de productos textiles y de confección de los países del Sur (Shahin, 2005).

Se inicia así un periodo marcado por los acuerdos multilaterales de alcance más amplio (incluía varios países al mismo tiempo y contenía nuevos productos textiles sujetos a reducción además del algodón) y con otra justificación “los desordenes temporales del mercado”.

¹⁸ Ese fue el resultado de la adopción en 1956 de la Agricultural Act, sección 204 que permitió el establecimiento de restricciones a la importación de productos textiles y de confección.

En efecto, la imposición de estos VER a los exportadores de textiles del Sur estaba mermando la credibilidad estadounidense favorable al libre mercado en el marco del GATT, y éste adoptó una nueva justificación que contradecía menos directamente esas reglas, pero que le siguió permitiendo aplicar restricciones cuantitativas a las exportaciones de productos textiles y de confección provenientes de sus competidores del Sur. Esta nueva estrategia se plasmó en los Acuerdo de Corto Plazo del comercio del algodón (STA) de 1961 y el Acuerdo a Largo Plazo del comercio del algodón de 1962, antecedentes directos del mayor acuerdo excepcional para la regulación del comercio del textil y la confección, el Acuerdo Multifibras (AMF), que como su nombre indica se expande a otros productos diferentes del algodón.

Los acuerdos multilaterales de restricción de exportaciones del Sur se iniciaron a principios de los años 60 en conversaciones paralelas dentro de la ronda Dillon del GATT. Aunque tenían un carácter inicialmente temporal hasta la adopción de una salida permanente a largo plazo, han perdurado durante décadas sin que se haya logrado aún hoy dicha solución. Así, presionados por EEUU para alcanzar un acuerdo rápido bajo la amenaza de tomar medidas unilaterales de cierre de sus mercados, en 1961 se acordó el Acuerdo de Corto Plazo del comercio del algodón (STA). Este acuerdo está dirigido al establecimiento de unas reglas compartidas entre el Norte y el Sur que ordene el comercio de estos productos con la finalidad de impedir los “desordenes de mercado” que las importaciones del Sur estaban generando en los mercados del Norte y que incluían restricciones a la exportación del Sur y la fijación de cuotas de importación en el Norte. El STA tuvo una duración de un año porque su finalidad era regular únicamente el periodo interino mientras se negociaba un acuerdo a largo plazo, cuyos preparativos se incluyeron en el STA¹⁹. Este acuerdo a largo plazo es conocido como el Acuerdo a Largo Plazo del comercio del algodón de 1962. El acuerdo contemplaba un horizonte temporal de 5 años y tenía una vocación de dar una mayor estabilidad a las relaciones comerciales futuras (Shahin, 2005).

¹⁹ El STA fue firmado por un total de 19 países formados por numerosos países del Norte y los principales exportadores del Sur. El LTA fue acordado de inicio por 24 países y al que se fueron sumando mas países en su desarrollo hasta alcanzar a todos aquellos con un interés directo en las importaciones y exportaciones de esos productos (Shahin, 2005).

Con este propósito el acuerdo se estructuraba en dos partes. La primera creaba normas más estables de acceso a esos mercados sin generar desordenes y controlaba el crecimiento de las importaciones. La segunda establecía vías de reducción paulatina las restricciones al comercio vigentes.

La primera parte aportaba legitimidad a las restricciones cuantitativas a las importaciones para evitar desordenes de mercado y establecía un mecanismo para su aplicación. En dicho mecanismo era el importador el que evaluaba el desorden o el riesgo de desorden y no tenía que otorgar ninguna compensación a cambio, a diferencia de las reglas del GATT que si la consideraba. La segunda parte contemplaba una reducción del 5% de las restricciones existentes donde no se hubiese alcanzado acuerdo en el marco LTA. Este hecho permitió a los países del Sur aumentar sus exportaciones a los mercados cuasi cerrados de los países europeos. Finalmente se establecía un órgano de supervisión y vigilancia que emanaba directamente del acuerdo LTA (Jimenez Cortes, 1997).

No obstante, la adopción de estos acuerdos multilaterales restrictivos con los principales exportadores del Sur de productos de algodón abrió siempre la puerta a que otros exportadores del Sur u otros productos sustitutivos del algodón y no sujetos a estas restricciones pudieran acceder y competir en los mercados del Norte, volviéndose a producir situaciones de “desorden de mercado”. Se creaban así nuevamente las condiciones para la adopción de nuevos acuerdos limitadores de estas exportaciones ampliando el alcance de esas restricciones a la exportación del Sur a otros países y otros productos para proteger los productores menos competitivos de textiles y de confección del Norte (Jimenez Cortes, 1997).

En este contexto, en el marco de la Ronda de Tokio del GATT, se gestó en 1973 el Acuerdo Multifibras (AMF), el mayor exponente de la regulación excepcional del sector textil y de la confección en contra de los países del Sur (UNCTAD, 1994b; Bernard y Kosteki 1997), que entró en vigor en enero de 1974. El AMF constituye la mayor violación institucionalizada de las reglas del GATT, y el medio principal para que las reglas comerciales para el sector textil y de la confección hayan sido absolutamente diferentes, quedando totalmente al margen del GATT, sin ser reguladas por éste, ni siquiera a modo de excepción como ocurrió con el sector agrícola como veremos a continuación (Jimenez Cortes, 1997). El AMF constituye la respuesta legal dada a las reclamaciones de los productores de estos productos en

los países del Norte para que sus gobiernos apliquen políticas proteccionistas de la industria nacional (Jimenez Cortes, 1995).

El AMF comprende un complejo sistema de cuotas a la exportación del Sur y la importación de Norte firmado por 44 países de los cuales 31 son del Sur, incluida China, a pesar de no ser parte contratante del GATT. Este acuerdo cubría toda la serie de productos textiles y de confección posibles, yendo por tanto más allá de los productos del algodón regulados en el LTA, y afectaba incluso aquellos productos que no son producidos en el Norte. Otra novedad es que el acuerdo se extendía a su vez a las fibras sintéticas desarrolladas hasta esa fecha en respuesta a la restricción sobre los productos de algodón. El acuerdo tenía prevista una duración de 4 años, que se prorrogó y se amplió en tres ocasiones, la última de ellas en 1986 en plena ronda Uruguay con una vigencia de 5 años²⁰.

En el mismo destacaba la fuerte presencia de países del Sur que vieron en este acuerdo la única posibilidad de poder acceder a los mercados restringidos del Norte. El acuerdo recogía por primera vez algunas de las preocupaciones de los exportadores del Sur. De esta forma, se regulaba más estrechamente el concepto de “desorden de mercados”, exigiendo el establecimiento de una causalidad directa en el aumento de las importaciones con las dificultades sufridas por las industrias nacionales del Norte. Y se daba una redacción más flexible a las medidas que restringían el acceso de las importaciones del Sur: i) se fija en un año el periodo para la aplicación de la limitación de las importaciones si se dan desordenes de mercado; ii) si se renuevan las restricciones preexistentes las nuevas han de suponer una cuantía mayor a la anterior; iii) se permite pasar cuotas no satisfechas completamente de un producto a otro en el que se ha alcanzado el tope; iv) se permiten deslizamientos en el tiempo hacia delante y hacia atrás de esas mismas cuotas (UNCTAD, 1994a).

Esta redefinición más estricta del desorden de mercado y las flexibilidades introducidas en el acuerdo no pudieron impedir, sin embargo, el uso generalizado de las restricciones cuantitativas por los países del Norte, pero si permitió a los países del Sur sortear las rigideces de los anteriores sistemas de cuotas y dotarse de una

²⁰El MFA-I inicial cubre el periodo 1974-77, se prorroga con el MFA-II de 1978-81, se vuelve a prorrogar y ampliar en el MFA-III 1982-85 y finalmente se prorroga y amplía el MFA-IV de 1986-1991 (Grennes, 1989).

mayor capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de los mercados de una forma más adecuada (Shahing, 2005).

Además, el AMF perfeccionaba el mecanismo de seguimiento, control y supervisión del acuerdo respecto al Comité de Textiles del LTA, porque creó el Comité de vigilancia de los Textiles (TSB), otorgándole a este último un carácter permanente, mayor capacidad de acción en la resolución de disputas, una mejor estructura de funcionamiento y una mayor independencia al ser designado por el acuerdo en sí y no por las partes firmantes (Jimenez Cortes, 1997; Grennes, 1989; UNCTAD, 1994a).

De esta forma el AMF con sus respectivas prórrogas y ampliaciones²¹ ha regulado el comercio internacional de productos textiles y de confección durante tres décadas. No es hasta esa ronda Uruguay 1986-94 cuando se plantea la posibilidad de romper ese régimen especial del AMF que de facto ha excluido al sector de la regulación liberalizadora iniciada en los años 40. Y sólo es al final de la misma, en 1994, tras prorrogar más de tres años la ronda (su fin estaba prevista para 1991) por desavenencias fuertes en los ámbitos textil y agrícola, que se logra que el sector textil y de la confección se integre progresivamente en el régimen general del comercio de mercancías, eso si tras el establecimiento de un nuevo periodo transitorio de 10 años, regulado en el Acuerdo sobre el Textil y el Vestido (ATV)²² y quedando su aplicación en manos de una organización con capacidad sancionada, la Organización Mundial del Comercio, también fruto del acuerdo final de esa ronda (Shahin, 2005).

En efecto, los países del Sur sólo se mostraron dispuestos a iniciar una nueva ronda, la de Uruguay a mediados de los 80, si en la negociación se trataba la inclusión plena del sector textil y de confección en las reglas liberalizadoras del GATT. Esa fue la moneda de cambio que utilizaron los países del Norte para poder incluir en la nueva negociación sus intereses liberalizadores en los servicios y la propiedad intelectual. Y abrir sus mercados de servicios y regular el derecho a la propiedad intelectual fue el precio que pagó el Sur por la inclusión del sector textil y

²¹ Para ver los contenidos concretos de las sucesivas prórrogas y ampliaciones del AMF ver (Grennes, 1989; Madhavi, 1988; UNCTAD, 1994a)

²² Existe un debate en la literatura sobre si el ATV es una mera prórroga del AMF o si se trata de un acuerdo de una naturaleza diferente al recoger la integración del sector en el marco general del GATT.

de confección en las normas generales liberalizadoras del GATT. Fueron precisamente los acuerdos respecto a los sectores textil y agrícola los que prolongaron la ronda, pero permitieron una conclusión con acuerdo de la ronda Uruguay (Shahing, 2005). Este desenlace de la ronda contrario a los intereses del lobby industrial del textil del Norte se produjo fundamentalmente por la pérdida de capacidad de influencia de este sector en el Norte respecto a los intereses de otros sectores corporativos con más influencia en ese momento de financiarización y terciarización de las economías del Norte. Aún así, el lobby textil condicionó el resultado final del ATV y logró detener la inclusión del sector en el régimen general del GATT durante 10 años gracias a la cuidadosa redacción del periodo transitorio hasta la integración plena en el régimen general.

En efecto, como desarrollamos en el capítulo 5 de esta investigación, el ATV establece que todo el sector textil y de confección se integrará en el régimen general del GATT, pero no dice que decaen todas las restricciones en vigor ni especifica que restricciones decaen en cada fase del periodo transitorio, sino que fija un volumen, un porcentaje respecto del total de importaciones sujetas a restricciones y exige que las mismas incluyan productos de las cuatro categorías de textiles y de confección²³. Pero queda en manos de los países importadores decidir cuáles son las cuotas que se levantan en cada fase (Shahin, 2005; UNCTAD, 1994a; Francois et al, 2000).

De este modo, esa redacción concreta del acuerdo permitió a los países del Norte cumplir con sus objetivos de reducción de las restricciones vigentes bajo el AMF, y mantener bajo restricción los sectores más sensibles y más sujetos a la competencia de los exportadores de los países del Sur hasta el final del periodo transitorio antes de la inserción plena del sector en el régimen general del GATT. Así, sólo se liberalizó en torno al 7% de esas medidas en las tres primeras fases (Nordas, 2004) y al final del periodo transitorio, diciembre de 2004, sólo se habían liberalizado el 11% de las restricciones más sensibles de Estados Unidos, el 21% de las Canadienses y el 30% de las de los países europeos (OMC, 2004). No hay una liberalización real del sector hasta inicios de 2005 cuando finaliza el periodo transitorio. E incluso entonces, los gobiernos del Norte soportaron fuertes presiones para impulsar una nueva prórroga de este acuerdo (UNCTAD, 2008).

²³ Las cuatro categorías principales de textiles son: *tops* e hilados, tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir (Francois et al, 2000).

Esa prórroga no llegó y el sector se liberalizó formalmente, pero en la práctica siguen en vigor muchas medidas proteccionistas a favor de los intereses de los países productores del Norte, las cuales impiden el pleno desarrollo de las capacidades de los países del Sur en la producción y exportación de estos productos. La mera integración en el sistema GATT no supone en modo alguno que estemos desde el 2005 en el marco de un sector liberalizado. Por el contrario, es la rama productiva donde están vigentes los aranceles más altos del ámbito manufacturero²⁴, se dan prácticas de escalamiento y establecimiento de picos arancelarios contra las exportaciones de los productos textiles y de confección más sensibles para el Norte (son menos competitivos) y del Sur (dónde son más competitivos y pueden fomentar el proceso de industrialización y del desarrollo de esas economías), y ,sobre todo, se aplican numerosas barreras no arancelarias²⁵ contra las exportaciones de estos productos de los países del Sur.

El establecimiento de la OMC en 1995 y el desarrollo de sus negociaciones comerciales y sus conferencias ministeriales en estos más de 20 años de vigencia tampoco han servido para dismantelar este entramado proteccionista a la medida de los productores del Norte. La OMC se ha limitado hacer cumplir los compromisos establecidos en el ATV y apenas ha avanzado en negociaciones y acuerdos concretos sobre reducciones arancelarias o la eliminación de las barreras no arancelarias en este ámbito. Su desarrollo concreto se analiza en detalle en el mencionado capítulo 5²⁶.

3.2 La regulación del comercio agrícola

En el caso de la agricultura ésta era considerada en esa época como un sector especial por su función esencial en la seguridad alimentaria nacional, puesto que se trataba de una época de posguerra, estaba muy presente la falta de abastecimiento de alimentos sufrida en el transcurso de la contienda armada y las economías

²⁴ Las reducciones arancelarias de estos productos acordadas en la Ronda Uruguay fueron sensiblemente inferiores respecto a otros sectores, reduciéndose en promedio un 22% en el sector textil y un 40% en el resto de manufacturas (UNCTAD, 2008).

²⁵ Por barreras no arancelarias nos referimos a aquellas reglamentaciones comerciales que establecen requisitos técnicos, de origen o de seguridad en la fabricación de esos productos que limitan arbitrariamente la entrada de estos productos en los mercados.

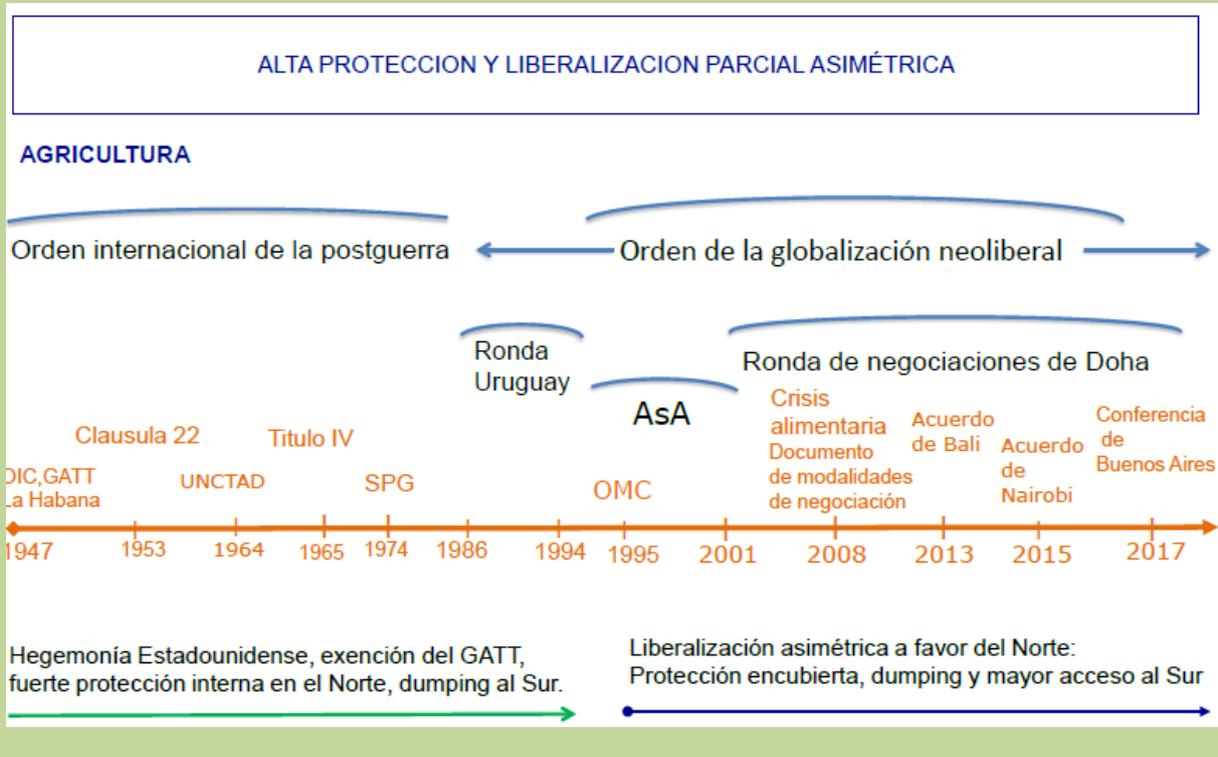
²⁶ El capítulo 5 describe los contenidos y los avances concretos en las negociaciones de este sector en el marco de la OMC desde el inicio hasta la conferencia de Nairobi.

afectadas se encontraban en plena reconstrucción de las capacidades productivas nacionales.

El sector agrícola, en general, y la población más estrechamente relacionada con la agricultura de los países ricos, en particular, se encontraban en una posición muy sensible debido a que habían perdido mucho peso relativo respecto al sector industrial, los ingresos agrícolas habían caído notablemente y resultaba difícil mantener a las poblaciones agrícolas en su medio. En los países recién independizados o en proceso de independencia, por su parte, también se hizo una apuesta clara por la industrialización y se aplicaron políticas que gravaban al sector agrícola para ese propósito. Todo ello hace que el sector agrícola fuera tratado de un modo especial en el acuerdo originario del GATT. Eso sí, ese trato especial fue diseñado a medida de los intereses de la potencia económica hegemónica estadounidense (Hathaway, 1987).

El recuadro 3 nos muestra gráficamente el devenir que ha tenido la regulación del comercio agrícola desde la postguerra hasta la actualidad.

Recuadro 3. Evolución de regulación del comercio agrícola internacional



Fuente: elaboración propia

Así, en su afán por favorecer el comercio internacional de mercancías, el acuerdo no cita expresamente los productos agrícolas como sujetos de un tratamiento especial

por lo que se entiende que entran dentro de su ámbito de aplicación y les son de aplicación los principios generales del GATT²⁷. No obstante, sí se regularon excepciones específicas referidas a los productos agrícolas en numerosos artículos del GATT y se dio preferencia a las regulaciones agrícolas nacionales preexistentes que contenían medidas protectoras del sector agrícola nacional de esos países, principalmente EEUU. Fruto de esta preferencia de las legislaciones nacionales preexistentes, se regularon excepciones en la normativa reguladora del GATT para el comercio de productos agrícolas en el ámbito de las subvenciones a la producción interna, las restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación, en la fijación de precios por parte de las empresas estatales de comercialización y en las restricciones voluntarias de exportaciones (Sharma, 2000; Stewart, 1991).

Los ámbitos de excepcionalidad más significativos recogidos en el articulado del acuerdo originario del GATT fueron las establecidas para definir el tipo de subvenciones y restricciones cuantitativas que se pueden adoptar. Ello se materializó en la redacción dada a los artículos XI y XVI del GATT. En ellos, se eximió a la agricultura de los compromisos adquiridos por las partes en materia de eliminación de restricciones cuantitativas a la importación y exportación del resto de mercancías, en especial las manufacturas. Así mismo, también se exime a los países que comercien con productos agrícolas de la prohibición de otorgar subvenciones para la producción y la exportación de estos productos. De esta manera, la decisión de excluir a la agricultura de la prohibición de adoptar este tipo de medidas permitió que la agricultura quedara “de facto” excluida de los compromisos liberalizadores establecidos en el GATT (Sharma, 2000).

En el ámbito de las ayudas a la producción interna, el artículo XVI permite el uso de subvenciones directas a los productores y al sostenimiento de precios, -incluidas las subvenciones a la exportación- con la única obligación de notificarlos. Por su parte, el artículo XI fija excepciones concretas sobre el uso de restricciones cuantitativas a la importación y exportación. En su apartado XI.2 excluye de esta prohibición aquellas que tengan como objeto el establecimiento de un programa gubernamental de control de la producción y la comercialización de un determinado producto. Esas medidas que son motivo de excepción se corresponden precisamente con un tipo de

²⁷ Estos principios básicamente son la cláusula de la nación más favorecida, la reciprocidad, la transparencia, y el compromiso de adoptar reducciones arancelarias.

programas gubernamentales muy habituales sobre los productos agrícolas. De esta forma, aquellos países que en virtud de sus legislaciones nacionales previas a la adopción del GATT habían establecido restricciones a las importaciones de determinados productos agrícolas sin límite alguno, pudieron seguir aplicando estas medidas restrictivas del comercio agrícola internacional durante todo el periodo de vigencia “temporal” del GATT, es decir, hasta mediados de los años 90. En la práctica esta exención se ha mantenido en vigor en este periodo incluso sin que estuvieran en vigor planes nacionales de apoyo a esos productos (Stewart, 1991).

Esta exención²⁸ en el acuerdo GATT otorgada inicialmente a ciertos productos agrícolas de Estados Unidos se ha ampliado a otros muchos productos de otros países del Norte lo cual ha impedido que en el desarrollo del GATT se hayan eliminado estas prácticas restrictivas del comercio de productos agrícolas. Así, finalmente estas restricciones a la importación han sido permitidas en el marco del GATT formalmente de modo excepcional y temporal, pero en la práctica éstas se han mantenido vigentes y han condicionado el comercio agrícola internacional durante cuatro décadas²⁹.

Otro tanto ocurre con la regulación respecto a las subvenciones a la exportación. En 1955 se aprueba la prohibición de otorgar subvención a la exportación de manufacturas pero se excluye de la misma a los productos agrícolas primarios, siempre y cuando ello no traiga consigo un aumento significativo de la cuota de mercado equitativa que le corresponde (Stewart, 1991). Esa redacción ambigua ha permitido interpretaciones muy amplias del término productos agrícolas primarios (incluyendo aquellos con un grado de transformación importante) y de lo que

²⁸ Esta exención es de aplicación inicialmente sólo para el caso de Estados Unidos y su ley Agricultural Act de 1951, sección 22. La misma permite la imposición de esas restricciones a la importación para ciertos productos como el azúcar, el tabaco, los productos lácteos,.... Además, en 1953 se admite como exención al GATT una redacción que permita incluir el contenido de esa norma estadounidense apelando a la regulación preexistente o “derechos del abuelo” como se conoce en la jerga del GATT. Y ello aunque su contenido fuera claramente contrario a los principios liberalizadores del GATT. Ese proceder estadounidense hizo que en el transcurso del GATT el resto de países del Norte- y en especial la UE, tras su constitución y la adopción de la política agrícola común- hayan optado por generar excepciones equivalentes para sus productos (Hathaway, 1987).

²⁹ En efecto, esta exención temporal ha estado vigente en el ámbito del comercio agrícola hasta la firma en 1994 del Acuerdo sobre Agricultura (AsA), aunque como se explica en el capítulo 4 tampoco ha desaparecido plenamente con él.

significa ese aumento significativo respecto de la cuota de mercado equitativa que le corresponde (Sharma, 2000).

El Código sobre Ayudas³⁰ aprobado en la ronda de Tokyo un incluía una referencia directa a las subvenciones a la exportación de productos primarios que definía más detalladamente el concepto de “una cuota de mercado justa”. Esa cuota era exigible sólo entre las partes signatarias del mismo y en su cálculo se usaba un periodo de tres años como periodo base para determinar la cuantía de esa cuota justa. Pero como las prácticas subvencionadoras provenían de periodos prolongados de tiempo muy superiores a esos tres años marcados como periodo base, el efecto real de la medida fue prácticamente nulo (Stewart, 1991).

A la postre, han sido estas ayudas por parte de los países del Norte, tanto las ayudas otorgadas a la producción interna como las otorgadas para la promoción de las exportaciones, las que han generado la mayoría de las principales disputas comerciales en los años de vigencia del GATT (Zeitz y Vales, 1989).

Sin embargo, la regulación excepcional del comercio agrícola no se agota con las medidas expuestas hasta el momento, sino que es mucho más amplia y aborda otro tipo de medidas que no están ni contempladas ni prohibidas explícitamente por la normativa del GATT, pero que afectan a una parte sustancial del comercio internacional de estos productos. Entre ellas destacan la fijación de precios por parte de las empresas estatales de comercialización, las restricciones voluntarias de exportaciones (RVE), las medidas sanitarias y fitosanitarias y los recargos variables a las importaciones o las restituciones por exportación.

En el caso de las empresas estatales de comercialización, el artículo XVII del GATT obliga a las partes a que las actuaciones de estas empresas no otorguen ningún trato discriminatorio a las partes firmantes y en todo caso a negociar con las partes negativamente afectadas si estas empresas aplican subidas de precio a las importaciones de las partes. Pero esta previsión del artículo XVII apenas ha sido aplicada. La prioridad establecida por estas empresas al sostenimiento de los ingresos de los productores nacionales ha hecho que se hayan fijado precios administrados interiores distintos de los precios internacionales y, también, que se

³⁰ Se denomina código sobre ayudas al acuerdo alcanzado en 1979 en esa ronda de negociaciones sobre la interpretación y la aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del GATT originario (Stewart, 1991).

haya limitado la entrada de importaciones. Cabe resaltar que este proceso se ha realizado sin negociación o compensación alguna a las partes afectadas. Así, todo ello, ha constituido otra forma de protección que ha limitado el alcance del comercio internacional de estos productos (Stewart, 1991).

Las RVE suponen una restricción cuantitativa clara a determinadas importaciones de productos que violan el espíritu del GATT, pero que han sido posibles por la falta de concreción otorgada al artículo XIX del GATT respecto a las medidas de emergencia que se permiten tomar a las partes ante entradas masivas de importaciones que puedan dañar a los productores locales. Estas medidas a su vez no son revisadas sino media denuncia concreta al respecto, extremo que apenas ha ocurrido porque su uso ha sido generalizado³¹.

Otro tanto ocurre con los derechos variables a la importación y las restituciones por exportación aplicados fundamentalmente por la Unión Europea dentro de su Política Agrícola Común (PAC) para el sostenimiento de precios a los productores comunitarios. En ambos casos se aplican estos derechos en una cantidad concreta, que se determina como la diferencia que hay entre el precio interno y el precio internacional del producto de forma que se encarecen las importaciones y se abaratan las exportaciones de los productos comunitarios. Estas medidas contrarias a la liberalización comercial buscada por el GATT han aislado de facto los mercados agrícolas europeos, y han permitido que los grandes productores de los países comunitarios se hayan convertido en unos de los principales países exportadores e importadores mundiales de productos agrícolas a costa de los países del Sur y de un alto coste para el presupuesto comunitario.

Este conjunto de prácticas restrictivas del comercio y el uso y abuso de medidas sanitarias y fitosanitarias en la regulación de las importaciones han supuesto que el comercio agrícola bajo el GATT haya sido en muchos aspectos un “comercio administrado” basado en la habilidad de los diferentes países para subsidiar a sus productores y exportadores en detrimento de las ventajas competitivas de los países del Sur (Zeitz y Valdes, 1988).

³¹ Estas prácticas orientadas a imponer Restricciones Voluntarias a las Exportaciones (RVE) de los países del Sur van a usarse a su vez con mayor intensidad si cabe también en el sector textil, tema que desarrollamos en el apartado siguiente.

En el ámbito agrícola, por tanto, el GATT refleja un difícil equilibrio entre los intereses de las partes y las políticas agrícolas vigentes en ellas y la voluntad para establecer un marco de reglas internacionales vinculantes que dotaran de previsibilidad y estabilidad a los intercambios internacionales y ayudaran así al impulso del comercio internacional libre. En definitiva, se trata de un enfoque posibilista determinado por las circunstancias históricas del momento- como la necesidad de la reconstrucción de la postguerra, el desafío del desarrollo, la hegemonía estadounidense, etc-, pero que se fue desvirtuando continuamente por el uso particular y unilateral de las reglas comerciales aplicadas por parte de los países hegemónicos en el escenario comercial internacional (Millet, 2001).

El desarrollo de la regulación del comercio internacional hasta mediados de los años 80, con el inicio de la 8ª ronda de negociaciones comerciales, conocida como la ronda Uruguay, se limitó básicamente a la aplicación de las reducciones arancelarias comprometidas en su vigencia y a intentar mitigar los efectos de las restricciones cuantitativas existentes. En dicho desarrollo incidió el importante aumento del número de países signatarios (la mayoría países en desarrollo que logran la independencia) y las crisis cíclicas del comercio, así como la progresiva adopción del pensamiento liberal en el marco de las relaciones y las políticas económicas a implementar (Millet, 2001).

De esta forma, el aumento en el número de economías del Sur participantes y su acción coordinada hizo que se modificara el GATT original para incluir una nueva parte IV en el acuerdo referida al comercio y desarrollo, que busca otorgar un tratamiento específico y diferenciado a los países en desarrollo por su situación específica en el proceso de desarrollo de sus sociedades. Se trata de establecer un tratamiento especial a sus manufacturas para ayudar en su proceso industrializador, y de tener en cuenta el menor nivel de desarrollo de éstos a la hora de otorgar concesiones recíprocas. Éstas se eliminaron en el año 1971 con el establecimiento del sistema de preferencias generalizadas (SPG), logrado por la acción conjunta de estos países en el marco de la UNCTAD.

El resultado del proceso descrito fue la creación de un profundo “desorden”³² en los mercados mundiales de productos agrícolas durante esos años. Este desorden, se

³² Acuñado por el profesor D.E. Johnson en 1973 en “World agriculture in Disarray” London. Fontana /Collins citado por (Sharma, 2000).

mantiene hasta prácticamente nuestros días, y está caracterizado por unos altos niveles de protección de los mercados locales de los países ricos para los productos agrícolas, aislándolos de los mercados mundiales con un alto coste presupuestario para sus contribuyentes. Estos mercados mundiales se encuentran dominados por bajos precios debido a las crecientes subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas y políticas de dumping de los países industrializados. Como consecuencia, se produce un descenso de la producción y un aumento de las importaciones de alimentos de los países en desarrollo y una menor participación en el comercio internacional de los productores eficientes no otorgantes de subsidios (Sharma 2000; Zeitz y Valdes, 1989).

En la la ronda Uruguay del GATT las partes aceptan incluir a la agricultura bajo la disciplina de las normas liberalizadoras del GATT, aunque habían existido intentos fallidos en rondas previas. Se acuerda en la misma una nueva normativa para la regulación del comercio agrícola, el Acuerdo sobre Agricultura (AsA), en el seno de una nueva organización internacional con poderes sancionadores, la organización mundial del Comercio (OMC).

Los pormenores de la ronda Uruguay, la creación de la OMC, adopción del AsA y la evolución de la regulación del comercio agrícola en el seno de la OMC hasta la actualidad son el contenido de los capítulos 4 y 5 de este trabajo de investigación. Este acuerdo AsA contempla básicamente el compromiso de las partes de convertir en aranceles (proceso de tarificación) las medidas de protección existentes (incluidas las restricciones a la importación) y una ligera reducción de la nueva protección fijada en forma de aranceles, al tiempo que contempla nuevamente numerosas excepciones, en especial las referidas a las políticas agrícolas restrictivas que adoptan los países del Norte. En resumen, cabe decir que supone una regulación favorable a la liberalización del comercio agrícola pero con compromisos y normas muy asimétricas en contra de los países del Sur.

La liberalización producida en el marco de la OMC a este respecto ha sido muy limitada y las normas adoptadas han recogido las preocupaciones y los intereses de las economías desarrolladas del Norte y de sus respectivos poderes corporativos transnacionales. Los países del Sur han tratado de utilizar las negociaciones comerciales abiertas en la Conferencia de Doha de 2001 para reconducir los contenidos del AsA y tratar que el nuevo acuerdo recoja unas nuevas reglas más

equitativas en el comercio agrícola que les permita un acceso real a los mercados internacionales, principalmente del Norte.

Así, los países del Sur³³ han demandado unas normas comerciales agrícolas que contemplen: i) una reducción significativa de la ayuda interna que realizan aún hoy día los países del Norte; ii) la eliminación de las exportaciones subvencionadas del Norte; iii) un mecanismo especial de salvaguarda para el Sur ante la irrupción súbita de importaciones; iv) que se les otorgue un trato especial y diferenciado para el desarrollo agrícola de estos países; v) una excepcionalidad en las reglas comerciales para adoptar medidas propias para la satisfacción de las necesidades alimentarias de sus poblaciones.

Sin embargo, estas demandas apenas han sido tenidas en cuenta. Se ha contemplado como máximo otorgar un trato un tanto especial a estos países en cuanto a plazos de aplicación de los acuerdos pero sin cuestionar el impulso y la orientación liberalizadora neoliberal del mandato de Doha. Por ello, los resultados obtenidos por el Sur en estos años de vigencia del AsA y en las negociaciones desarrolladas en la OMC han sido muy escasos y estos problemas siguen sin estar resueltos hoy día.

³³ Como se desarrolla en el capítulo V el Sur no tiene una posición común en las negociaciones comerciales agrícolas. La división se realiza en función del carácter exportador o importador neto de un país en su comercio agrícola. Por tanto esta referencia a los países del Sur se refiere únicamente a los países del Sur importadores netos de alimentos. Su listado completo está en el capítulo V.

Bibliografía

Aksoy, M A y Begin, J C (2005): "Global Agricultural Trade and the Developing Countries". World Bank. Washington.

Alessandrini, D. (2010): "Developing countries and the multilateral trade regime. The failure and promise of the WTO's development mission". *Studies in International Trade Law, vol 11*. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon.

Anderson, K (2016): "Agricultural trade, policy reform and global food security" Palgrave studies in agricultural economics and food policy. Palgrave. Macmillan.

Bagchy, S (2001): "International trade policy in textiles: fifty years of protectionism" International Textiles and clothing Bureau.

Bairoch, P (1993): "Economics and world history. Myths and paradoxes". Brighton. Wheatshead.

Bernard, H y Kostecki, M (1995): "The Political Economy of the World Trading System": from GATT to WTO" Oxford University Press. Oxford.

Bhagwati, J y Hirsch, M (eds) (1998): "The Uruguay Round and beyond. Essays in honour of Arthur Dunkel" Springer- Verlag. Berlin Heidelberg New York.

Chang, H.-J. (2002): "Retirar la escalera. La estrategia de desarrollo en perspectiva histórica". Los libros de la Catarata, Madrid.

Chang, H.J. (2005): "Why developing countries need tariffs. How NAMA negotiations could deny developing countries` right to a future". South Centre- Oxfam International. Switzerland.

Cheong, D, Jansen, M y Peters, R (Eds) (2013): "Shared Harvests: Agriculture, Trade and Employment". ILO-UNCTAD. Geneva.

Finger J. M., Nogués J.J (2001): "The unbalanced Uruguay Round outcome" *World Bank Policy Research Working Paper 2732*. World Bank. Washington.

Francois, JF, Glisman, H, and Spinanger, D (2000): "The cost of EU protection in textiles and clothing". *Kiel Institute of World Economics, Working Paper nº 997*.

Gonzalez, C. G (2002): "Institutionalizing Inequality: the WTO, Agriculture and the Developing Countries" *Columbian Journal of Environmental Law, vol 27, 4341-66*.

Grennes, T. (1989): "The Multifibre Arrangement and the management of the international textiles trade" *Cato Journal vol 9, nº 1. Spring/Summer*.

Hathaway, D.E. (1988): "Agriculture and the GATT: Rewriting the rules" Policy Analysis in International Economics, 20. Institute for International Economics. Washington.

- Hayashi, M. (2007): "Trade in textiles and clothing: Assuring development gains in a rapidly changing environment". *UNCTAD series on assuring development gains from the international trading system and trade negotiations*. UNCTAD. Geneva.
- Hoekman, B., M. Kostecki (1995): "The political economy of the world trading system: from GATT to WTO". Oxford University Press. Oxford.
- Jimenez, C (1995): "El tratamiento del textil en la Ronda Uruguay" *CIDOB Affairs Internationals n°29-30, 37-54*. Barcelona.
- Jimenez, C (1997): "GATT, WTO and the regulation of international trade in textiles" Ahsgate. Darmouth. Aldershot.
- Johnson, D.E. (1973): "World agriculture in Disarray" London. Fontana/Collins.
- Keesing B.K., M. Wolf (1988): "Textile Quotas against developing countries" *Thames essay n° 23*. Trade Policy Research Centre. London.
- Kindleberger C. (1990a): "Comercial policy between the Wars en Historical economics" Hemen Heamsted. Harvested Wheatshead.
- Lester, S (2005): "The agreement on textiles and clothing" In Macrory, P. F.J., Appleton A.E. and Plummer, M.G.: "The World Trade Organization: Legal, Economic and Political analysis. Volume I". Springer. International Law Institute.
- Madhavi, M (1988): "The Multi-fibre Agreement (MFA IV) 1986-1991: a move towards a liberalized system?" *The Journal of World Trade issue 2; 109-125*.
- Millet, M (2001): "La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC". *Colección Estudios Económicos de La Caixa, n° 24*. Barcelona.
- Minner, W y Hathaway, D E (1988): "World Agricultural trade: Building a consensus". The institute for research on public policy-Institute of international Relations. Canada.
- Naumann, E (2006): "The Multifibre agreement-WTO Agreement on textiles and clothing" *tralac working paper n° 4. April*.
- Newfarmer, R (Ed) (2006): "Trade, Doha and development. A window into the issues". World Bank. Washington.
- Nordas, Hildegunn Kyvic. (2004): "The textile and clothing industry post the agreement on textiles and clothing". *WTO discussion paper n° 5*. Ginebra.
- OMC (2004): "Examen general de la aplicación del acuerdo sobre los textiles y el vestido en la tercera etapa del proceso de integración". WTO/GL/725.
- OMC (2013): "Informe sobre el Comercio Mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio". OMC. Ginebra.

O'Rourke, K.H. (2005), *The international trading system, globalization and history*, Edward Elgar, Cheltenham.

Porter y Bowers (1989): "A short history of U. S. Agricultural trade negotiations". USDA Staff Report nº AGES 89-23.

Rosset, P. (2006): "Food is different. Why we must get the WTO out of agriculture". Global issues. Zed Books. London-New York.

Shahin, M (2005): "Textiles and Developing countries" In Macrory, P. F.J., Appleton A.E. and Plummer, M.G.: "The World Trade Organization: Legal, Economic and Political analysis. Volume I". Springer. International Law Institute.

Sharma, R (2000): "La agricultura en el GATT: una reseña histórica" en FAO: "Las negociaciones multilaterales sobre agricultura. Manual de referencia". FAO Roma.

Srinivassan, T. N. (2000): "*Developing Countries and the Multilateral Trading System. From the GATT to the Uruguay round and the future*". Westview Press. Colorado.

Stewart, T (Ed) (1991): "The Uruguay Round: a negotiation history. Agriculture". Kluwer law and taxation publishers. Davenport-Boston.

UNCTAD (1994a): "The outcome of the Uruguay Round-supporting papers to the trade and development report". Geneva.

UNCTAD (1994b): "Trade and Development Report. Geneva.

UNCTAD (2008): "Módulo de capacitación en el comercio de los textiles y el vestido" *Serie de la UNCTAD sobre negociaciones comerciales y diplomacia comercial*. New York- Ginebra.

UNCTAD (2013): "Trade and environment report". UNCTAD. Geneva.

VanGrasstek, C. (2015): "The History and future of the World Trade Organization" . WTO. Geneva.

Wallerstein, I. (1999): " El moderno sistema mundial II" Siglo XXI. Madrid.

Zeitz, J. and Valdes, A .(1988): "Agriculture in the GATT, An analysis of alternatives approaches to reform". International Food Policy Research Institute.

Anexo I

Cuadro 2. Evolución del peso del sector agrícola en el valor añadido y en la fuerza de trabajo de los países del Sur 1980-2014 por agrupaciones subregionales

AÑO	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014
	Valor añadido								Fuerza de trabajo							
África del Norte	11,53	11,51	15,58	14,26	12,46	12,20	13,07	14,14	50,38	46,48	41,33	39,03	35,88	32,52	30,07	25,54
África Occidental	20,99	24,44	27,75	28,91	24,09	26,92	25,37	21,74	64,66	60,99	58,00	54,37	51,16	48,90	46,43	44,71
África Oriental	30,71	34,45	30,13	30,87	29,96	27,26	27,25	26,75	81,93	80,64	82,09	81,99	81,09	79,36	78,15	78,04
África Subsahariana	19,48	22,57	20,18	18,46	17,32	17,04	17,68	17,20	70,75	68,56	67,61	65,66	63,46	61,54	59,77	58,27
Asia del Sur	28,83	28,46	26,83	24,47	22,23	17,39	16,70	16,13	67,84	65,09	61,90	58,81	55,99	51,99	52,78	50,54
Asia del Sudeste	21,50	19,03	14,39	12,68	11,25	10,46	12,11	11,46	63,91	62,20	59,38	55,92	52,66	49,65	46,81	44,53

Fuente: elaboración propia en base a UNCTADSTAT.

Capítulo II

El impacto del nuevo marco regulador del comercio internacional en las zonas francas industriales de los países del Sur: una aproximación al caso del textil y la confección

Areskurrinaga Mirandona, Efreñ; Barrutia Etxebarria, Xabier; Martínez Tola, Elena
El impacto del nuevo marco regulador del comercio internacional en las ZFI de los países del sur: el caso textil y de la confección

Análisis Económico, vol. XXI, núm. 47, segundo cuatrimestre, 2006, pp. 209-233
Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41304710>

Análisis Económico
Núm. 47, vol. XXI
Segundo cuatrimestre de 2006

El impacto del nuevo marco regulador del comercio internacional en las ZFI de los países del sur: el caso textil y de la confección

(Recibido: junio/05–aprobado: octubre/05)

*Efren Areskurrinaga Mirandona**
*Xabier Barrutia Etxebarria**
*Elena Martínez Tola**

Resumen

Se analizan los factores de competitividad a nivel internacional en los sectores textil y de la confección, así como los diferentes tipos y evolución de las Zonas Francas Industriales (ZFI) existentes en los países del sur.¹ Se estudian las consecuencias que sobre ellas tendrán los cambios en curso en el marco regulador de los intercambios comerciales multilaterales en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), haciendo especial referencia al papel que juega la economía china.

Palabras clave: estrategias de desarrollo, cadena de valor, zonas francas industriales, sector textil y de confección, comercio internacional.

Clasificación JEL: F13, L67, O19.

El impacto del nuevo marco regulador del comercio internacional en las zonas francas industriales de los países del Sur: una aproximación al caso del textil y la confección.

Efren Areskurrinaga³⁴

Xabier Barrutia

Elena Martínez

Resumen

Las zonas francas industriales han sido utilizadas tradicionalmente por las empresas transnacionales para mejorar la eficiencia de sus cadenas de producción. Al mismo tiempo, los países del Sur ven en ellas un camino hacia el desarrollo. Los cambios en el escenario internacional hacen necesaria una nueva aproximación a esta realidad.

Así, el nuevo marco regulador para el comercio de textiles, los avances en los procesos de integración regional, y el creciente protagonismo de China suponen un importante desafío para los emplazamientos de este tipo en los países del Sur.

En este trabajo se analizarán los factores de competitividad a nivel internacional en los sectores del textil y de la confección, así como los diferentes tipos y evolución de las zonas francas industriales existentes en los países del Sur.

También se estudiarán las consecuencias que sobre las mismas tendrán los cambios en curso en el marco regulador de los intercambios comerciales multilaterales en el seno de la Organización Mundial del Comercio, haciendo especial referencia al papel jugado por la economía china en este contexto.

Palabras clave: estrategias de desarrollo, cadena de valor, zonas francas industriales, sector textil y de confección, comercio internacional

JEL: F13, L67, O19

³⁴ Profesores del Departamento de Economía Aplicada I de la Euskal Herriko Unibertsitatea-Universidad del País Vasco. España

1. Introducción

Las Zonas Francas Industriales (ZFI) han sido utilizadas tradicionalmente por las empresas transnacionales para mejorar la eficiencia de sus cadenas de producción y, al mismo tiempo, los países del Sur veían en ellas un camino hacia el desarrollo, constituyendo estos emplazamientos una pieza fundamental de su estrategia de industrialización.

Estas zonas francas acogen en un primer momento actividades industriales poco sofisticadas, que requieren una baja cualificación de la mano de obra, limitándose en muchos casos al mero ensamblaje de componentes previamente importados. Algunos países -como Corea del Sur, Taiwán, y más recientemente China- han sido capaces de aprovechar los efectos positivos derivados de este tipo de emplazamientos y avanzar hacia actividades industriales de mayor valor añadido. No obstante, este proceso entraña una gran dificultad y dista mucho de ser un fenómeno fácilmente generalizable para el conjunto de los países del Sur. La estrategia de industrialización basada en el empleo de ZFI y atracción de flujos de inversión extranjera debe ir acompañada de una política industrial activa que trascienda los meros incentivos fiscales y financieros, para que sea un instrumento eficaz de desarrollo. Es necesaria, por tanto, una estrategia integral de desarrollo de la competitividad.

La necesidad de este tipo de estrategia integral es más acuciante hoy como consecuencia de los importantes cambios producidos en el escenario internacional. Así, la expiración del Acuerdo sobre el Textil y el Vestido (ATV) al inicio del 2005, los avances en los procesos de integración regional, y el creciente protagonismo de China tanto en los flujos globales de IED como en la proliferación de un tipo muy particular de zona franca, suponen un desafío para aquellos países que han recurrido a la utilización de estas zonas francas dentro de su estrategia de industrialización.

Este trabajo comienza estudiando los factores de competitividad a nivel internacional en los sectores del textil y de la confección para, a continuación, analizar los diferentes tipos de ZFI que han sido utilizados como estrategia de desarrollo por los países del Sur, así como su evolución desde la década de los 70. En este contexto destaca por su importancia el caso de China. La apertura exterior de este país ha

supuesto la proliferación de un tipo específico y exitoso de zona franca, las Zonas Económicas Especiales, cuyo éxito se basa en gran medida en la utilización de políticas industriales activas y en especial para el sector del textil y de la confección. China se convierte, de esta manera, en uno de los principales países productores y exportadores del sector y se sitúa como principal potencial beneficiario de la eliminación de las trabas al comercio internacional de textiles y productos de confección que se derivan de la supresión de las cuotas impuestas por el ATV a partir de enero de 2005. Este hecho supone una clara amenaza para otros países del Sur que continúan realizando actividades manufactureras básicas relacionadas con el ensamblaje de productos de confección en sus zonas francas.

Por último, se evalúan las consecuencias que sobre estas zonas tendrán los cambios en curso en el marco regulador de los intercambios comerciales multilaterales en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estos cambios van a suponer una importante modificación en el peso relativo de los diferentes países en el mercado mundial de estos productos.

2. El sector textil y de la confección

Los sectores del textil y de la confección, en general, son intensivos en mano de obra y los países en desarrollo han apostado por ellos como un primer paso en el proceso de industrialización. Por otra parte, determinadas fases de estos sectores aportan mayor valor añadido y requieren una mayor cualificación de la mano de obra.

En la figura 1 se recoge la cadena de valor³⁵ del sector de la confección, en la que concurren tanto actividades productivas como de servicios. Por su parte, la cadena de valor del sector textil sería aún mayor, puesto que la mitad de su producción no se dirige al sector del vestido³⁶. La cadena de valor del vestido, como bien de consumo, está dominada por el marketing, las marcas, la publicidad y la distribución. Hay tres actores principales en este ámbito. En primer lugar, los grandes comercializadores de menudeo como Wall Mart y J.C. Penney en EE.UU. o Carrefour en Francia.

³⁵ Este concepto de cadena de valor recoge todas las actividades, productivas o no, relacionadas con un sector (Porter, 1990; Gereffi y Memedovic, 2003)

³⁶ Dicken, (2003: 318)

competitividad señalados también son decisivos para el caso de los sectores tradicionales. Dichos sectores supuestamente son bajos en tecnología por gastar poco en Investigación y Desarrollo (I+D). Sin embargo, se actualizan mediante la compra de maquinaria o tecnología a otros sectores y la mejora de los capitales humano, de gestión y relacional. Así, los países industrializados siguen desempeñando un papel importantísimo como exportadores de productos textiles y de confección.

De todas formas, es importante diferenciar el sector textil de la industria de la confección. En la rama textil, desde las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial, se han producido impresionantes innovaciones tecnológicas. Así, ahora existen nuevos materiales como las fibras sintéticas y nuevas técnicas de fabricación. El sector es cada vez más intensivo en capital. La razón principal del descenso del empleo textil en los países industrializados son los incrementos de productividad experimentados en estas naciones³⁸. Importantes empresas son Burlington en EE.UU., Toray en Japón, Coats en Gran Bretaña y el Grupo Marzotto en Italia.

También algunos países de nueva industrialización han conseguido desarrollar el sector textil, aunque en menor número que en el caso de la confección. Los países que más éxito han tenido son los de Asia del Este, los cuales aplicaron una política industrial activa. En este sentido, algunos autores afirman que Porter subestima el papel desempeñado por el Estado. Así, la política de promoción de exportaciones de Asia del Este, en realidad fue una mezcla de la misma con la sustitución de importaciones. De esta forma, industrias nacientes complejas como el textil recibían protección respecto del exterior, ayudas públicas, etc. Seguidamente, para evitar que esta política produjera resultados ineficientes, los sectores eran abiertos a la competencia tan pronto alcanzaran el estadio competitivo. Desgraciadamente, este tipo de políticas no pueden ser repetidas hoy en día, en el contexto neoliberal actual, por otros países en vías de desarrollo³⁹.

Por su parte, en el sector de la confección, la parte fundamental que supone la costura y el ensamblaje del vestido no ha evolucionado en siglos. El sector es muy intensivo en mano de obra no cualificada. Los países en vías de desarrollo han

³⁸ Lindner (2002).

³⁹ Lall (1996)

cobrado una gran importancia en este sector, debido a sus bajos niveles salariales. Es un sector en el que muchas veces existe explotación, incluso de la mano de obra infantil. En la confección hay ejemplos de empresas de los países industrializados que se han deslocalizado a estos países, aunque en este caso la subcontratación y las licencias tienen más importancia que las IED.

Junto con los bajos costes salariales, otro factor fundamental son las revoluciones experimentadas en el sector de la distribución. Los Puntos de Venta Electrónicos (PVE) hacen que los grandes vendedores tengan conocimiento inmediato de la evolución de sus ventas y efectúen sus pedidos cada vez a menor plazo, para pasar los costes de tener inventarios a los fabricantes. Ello es importante, por ejemplo, en el caso de la fabricación de ropa de moda⁴⁰, segmento en el que los países industrializados siguen siendo importantes productores.

En consecuencia la distancia se convierte en un factor fundamental para muchos productos y podemos hablar de una industria regionalizada. Así, América Latina y el Caribe son muy importantes para el abastecimiento del mercado de Estados Unidos. En el caso de Europa Occidental ocurre otro tanto con la Europa del Este, Norte de África o Turquía. Para impulsar los flujos existen regímenes comerciales concretos, como la cláusula 807/9802 del arancel de aduanas de los Estados Unidos. En Europa se conoce como Tráfico de Perfeccionamiento Pasivo. En Asia, Hong Kong también establece acuerdos de perfeccionamiento pasivo con China y otros productores más baratos del entorno.

Según estos sistemas, por ejemplo, las telas facilitadas por EE.UU. a México estaban exentas del pago de aranceles cuando regresaban a EE.UU. convertidas en prendas. Así se impulsaba también al sector textil estadounidense y se abocaba a México a ser un mero ensamblador. Esto ha cambiado con la inclusión de México en el Tratado de Libre Comercio en 1994. Desde entonces, este país no necesita acogerse a la cláusula 807/9802 y cualquier tela que exporte a EE.UU. está exenta de arancel, no solo las producidas en EE.UU. Ello debería beneficiar el desarrollo de una potente industria textil mexicana, cuya ausencia es un obstáculo importante para que la industria de la confección local ascienda en la cadena de valor.

⁴⁰ Abernathy et al (2004)

Inicio por abajo y ascensión en la cadena de valor

Los países en vías de desarrollo suelen entrar en las cadenas de valor y en los *clusters* por abajo, haciendo ensamblajes que requieren mano de obra poco cualificada, utilizando para ello las zonas francas industriales. Gradualmente, pueden ir ascendiendo a lo largo de la cadena para incrementar sus rentas o hacer frente a las presiones competitivas. Posteriormente, pueden pasar a la producción de componentes críticos, para terminar al final en la etapa más elevada que es la innovación. Luego, hay cuatro formas de mejora⁴¹:

1. *Mejora de los procesos productivos.* Se puede mejorar la forma de hacer las cosas.
2. *Mejora de productos.* Se pueden ofrecer productos de mayor valor añadido.
3. *Mejora de funciones.* Empresas limitadas en un sector al ámbito de la producción, pueden extender su actividad al campo del diseño o de la distribución y las marcas.
4. *Mejoras inter-sectoriales.* Empresas de determinados *clusters* pueden introducirse en otras cadenas de valor diferentes pero relacionadas. Por ejemplo, el conocimiento adquirido en la producción de televisores puede ser utilizado para abrirse paso en el sector de los ordenadores. Esta es la experiencia de Taiwan. Este es el grado superior entre todas las mejoras que se pueden dar.

La permanencia en una cadena de valor, según Gereffi, da oportunidades para aprender. Sería el caso de la industria de la confección de Asia del Este, la cual ha obtenido más éxito que su homónima latinoamericana. La progresión se habría producido en cuatro etapas⁴²:

1. Ensamblado de productos importados (generalmente en las zonas francas industriales).
2. Fabricación de equipo de marca u *Original Equipment Manufacture* (OEM).
3. Fabricación con diseño propio (ODM, *Original Design Manufacture*).
4. Fabricación y venta de productos con marca propia. (OBM, *Original Brand Manufacture*).

⁴¹ Humphrey y Schmitz, (2002:1020-1)

⁴² ONUDI (2002)

Así, el primer paso para una empresa de la confección puede consistir en contactar con un productor internacional y ensamblar productos importados. En este caso, el valor añadido aportado es pequeño y las empresas de los países en desarrollo tienen pocas relaciones entre sí, los *clusters* son poco importantes.

Una vez avanzado el proceso de aprendizaje, el segundo estadio es el paso a la fabricación de equipo de marca (*original equipment manufacture*, OEM). En este caso pasamos de la subcontratación industrial a la comercial. Por ejemplo, una empresa productora del Primer Mundo sólo manda el diseño y a partir de ahí, se produce el paquete completo. Por tanto, se produce más valor añadido. También es fundamental el que se posibilita contactar directamente con minoristas internacionales que no tienen conocimientos de producción.

En este sistema OEM cobran importancia las relaciones entre los productores locales o los *clusters*, esto es, poner las zonas francas en relación con el resto de la economía. Las empresas de la confección de Asia oriental, por ejemplo, en el marco de este sistema de OEM, crearon durante las décadas de 1960 y 1970 su propia red de proveedores. Es más, pasaron a la producción triangular, esto es, los productores asiáticos producían en otros países más baratos cuando sus costes salariales eran elevados y cuando habían agotado su cuota de producción. Posteriormente, gracias al aprendizaje realizado en este sistema de OEM, las empresas textiles del Asia oriental pasaron al diseño y marcas propias, la producción OBM⁴³. El ejemplo más exitoso es Hong Kong con firmas como Fang Brothers⁴⁴. También es el caso de la marca propia turca Mavi Jeans⁴⁵.

Sin embargo, otros autores no son tan optimistas. Según Humphrey y Schmitz, mientras que el paso de 1 a 2 resulta menos problemático, posteriores mejoras sí son difíciles. El tipo de inserción en las cadenas de valor globales condiciona la posible mejora del *cluster* de producción local. Los países en desarrollo se encuentran insertos en cadenas de valor cuasi-jerárquicas. En ellas, la ascensión es dificultada por la parte poderosa que ve la aparición de nuevos competidores como amenaza. A su vez, la pretendida ascensión también es difícil porque requiere un esfuerzo inversor grande por parte de las empresas de los países en vías de

⁴³ ONUDI (2002)

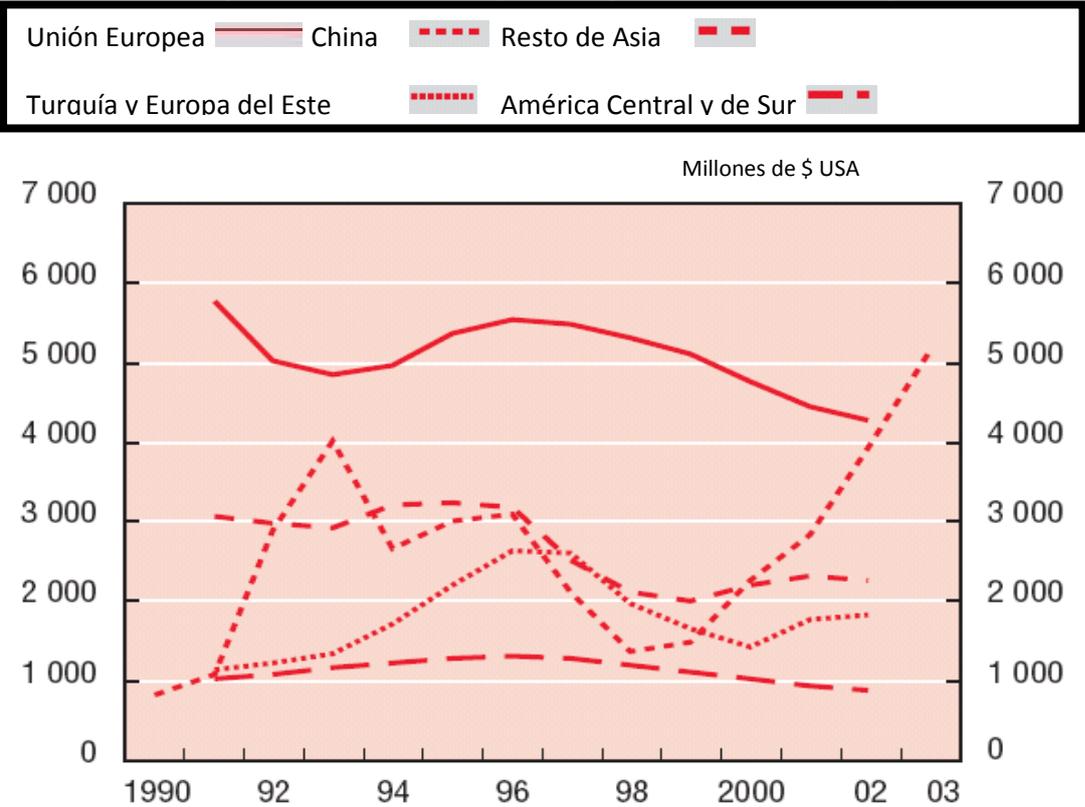
⁴⁴ Dicken (2003)

⁴⁵ Tokatli & Kizilgün (2004)

desarrollo. Asimismo, es necesaria una política industrial activa. En este sentido, los gobiernos de Asia del Este han aplicado algunas medidas que hoy en día no son admitidas por la OMC, como la anteriormente comentada protección de industrias nacientes, ayudas públicas a las mismas, etc.

También el paso de 1 a 2 puede ser problemático. Parecía que el TLCAN de 1994 y las devaluaciones del peso propiciaban el paso de México a la OEM. Sin embargo, a la industria de la confección mexicana le ha costado mucho desarrollar el OEM por la falta de un sector textil propio en América Latina y el Caribe y la falta de encadenamientos entre empresas. Asimismo, a diferencia de la producción triangular asiática, no son las empresas autóctonas sino las estadounidenses las que coordinan la incipiente producción de paquete completo en México⁴⁶. A su vez, en la República Dominicana y el Caribe no hay ningún caso de OEM o producción de paquete completo. Esta región parece haber caído en la trampa del bajo valor añadido⁴⁷.

Gráfico 1. Las importaciones de maquinaria para el sector textil y la confección



Fuente: OCDE (2004)

⁴⁶ Gereffi (2000), Dicken (2003: 348-353)

⁴⁷ CEPAL (2004)

En cambio, según la OCDE, China parece estar en condiciones de avanzar en la cadena de valor porque dispone de un sector textil de calidad y ha estado adquiriendo para este último maquinaria avanzada en un volumen importante (ver gráfico 1). Además los cambios en el marco regulador del comercio de textiles en el marco de la OMC que se estudiarán en la sección 4 le permitirán ganar importantes cuotas en este mercado⁴⁸.

3. Zonas francas: tipos y evolución

Las ZFI son los lugares donde confluyen los intereses de las empresas transnacionales, que buscan rebajar al máximo los costes de producción en aquellas partes del proceso productivo intensivas en mano de obra, y las aspiraciones de los países en desarrollo, que perciben la implantación de estas zonas como una oportunidad no sólo de atraer inversión extranjera y de creación de empleo, sino como instrumento donde apoyar una estrategia de desarrollo económico para la región donde se asientan o el país en su conjunto.

Las ZFI forman parte de un concepto más amplio que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) denomina zonas de procesamiento de exportaciones . Se trataría de una realidad que se encuentra en constante evolución debido, a su proliferación y a su utilización para objetivos para los que no estaban contempladas. Se apunta una tipología de zonas de procesamiento de exportaciones en función de la actividad principal desarrollada en la misma. Para la actividad comercial el tipo de zona característico sería el puerto libre o puerto franco y que comprendería una ciudad entera o jurisdicción (por ejemplo, Hong Kong). Para el sector servicios existirían diferentes tipos de zona entre las que se encuentran las zonas de procesamiento de información, zonas de servicios financieros (banca off-shore, seguros, etc.) y zona comercial libre que comprende zonas de almacenaje para la reexportación.

En el sector de manufacturas se diferencian tres tipos. Las zonas económicas especiales, de las que el principal país representativo es China y que abarcan una región o provincia entera. Un segundo tipo considerado serán las ZFI, que comprenden un parque industrial o enclave y son las que mejor reflejan la situación para el caso de América Latina y Caribe y, por último, zonas de empresas que

⁴⁸ OCDE (2004)

comprenden una parte o la totalidad de una ciudad cuyo objetivo es el desarrollo de PyMEs en áreas deprimidas.

Según la definición de la OIT las ZFI serán “zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a un cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados”. Como se aprecia, ya no se contempla la naturaleza de enclave o de área aislada y cercada que a menudo nos encontramos en algunas definiciones, ya que en la actualidad muchas de las zonas francas no se ajustan a este modelo. Como hemos visto pueden constituir grandes áreas, toda una ciudad, provincia o región.

Los dos puntos básicos que debe contener necesariamente la definición de ZFI deben ser el referido a los diferentes incentivos de los que se dota a las empresas ahí asentadas, así como la preeminente actividad exportadora de las mismas. Sobre los incentivos, debemos tener en cuenta que engloban un conjunto más o menos extenso de ventajas, no solamente referidas a cuestiones impositivas o “contribuciones financieras” que el gobierno correspondiente otorgue a las empresas sino también, en muchos casos, a la posibilidad de aplicar una legislación más laxa en temas concernientes a derecho laboral o medioambiental, entre otros.

En lo referente a la actividad exportadora de las empresas asentadas o ligadas al desarrollo de las ZFI, habrá de considerarse que para muchos países la producción se dirige casi en exclusiva a un único mercado (el mercado estadounidense para las ZFI del Caribe, por ejemplo), situación que hace depender en gran manera el desarrollo de estas zonas de la evolución o decisiones que se tomen en mercado de destino. También es necesario tener en cuenta el caso específico de China. Aunque muchas empresas se ven atraídas por los menores costes laborales y de producción en este país, cada vez es más evidente que la posibilidad de introducirse en su mercado interno, de gran tamaño y potencial, constituye uno de los elementos clave a la hora de decidir invertir en este país.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que los sectores industriales con mayor presencia en las ZFI de los países del Sur son el sector textil y el de la confección y la electrónica. En estos sectores es posible la segmentación de la producción lo que permite su distribución geográfica a escala internacional.

Uno de los grandes retos a los que se enfrentan las ZFI es que las nuevas características de la competencia internacional como consecuencia de los cambios en el marco regulador no derive en un juego de suma cero, esto es, que la mayor importancia de China como principal exportador y creador de puestos de trabajo en algunas ramas del sector industrial, como por ejemplo el sector textil y de confección, no vaya en perjuicio de las ZFI existentes. En algunos países de América Latina y Caribe ya se ha experimentado una disminución en el número de empresas y puestos de trabajo creados en las ZFI . Este tipo de estrategia orientada a la exportación cuenta con el riesgo de que las condiciones laborales y salariales de las personas empleadas empeoren en unos sectores donde la principal fuente de ventaja competitiva reside en la continua rebaja de los costes de la mano de obra.

Evolución de las ZFI en los países del Sur

En la década de los 70 eran pocos los países que contaban con ZFI en su territorio (unos 25), pero en la actualidad serán más de 116 los países que cuentan con algún tipo de zona franca . Para los países en desarrollo ésta ha sido una importante fuente de recursos (financieros, tecnológicos, etc.) y de diversificación de exportaciones; sin embargo, el grado de aprovechamiento ha sido desigual . Las mayores o menores ventajas que pueden suponer para un país en desarrollo la instalación de ZFI en su territorio, dependerá en buena manera de las medidas más amplias de política económica que complementen la mera instalación de la misma y que supongan un avance en la cadena de valor hacia actividades de mayor contenido tecnológico y valor añadido. Si bien esto es cierto, hay que tener en cuenta que un país determinado puede tener unas características positivas para atraer IED de carácter exógeno como bien pueden ser su localización geográfica, que le otorga una renta de situación imposible de desarrollar a través de decisiones de política económica.

En cualquier caso, las zonas francas de uno u otro tipo se han utilizado profusamente en los países en desarrollo y suponen la creación de un gran número de puestos de trabajo, que se estiman en 43 millones de empleos directos por la base de datos elaborada por la OIT. De entre todos los países destaca por su importancia cuantitativa el caso de China y será concretado más adelante. En este país entre 1997 y 2002 el empleo en las zonas económicas especiales y otro tipo de zonas francas se ha duplicado, pasándose de 18 a 30 millones de empleos en

apenas 5 años. Para el resto de países tomados en su conjunto el crecimiento del empleo en las zonas francas no ha sido más moderado, pasando de 4,5 millones de personas empleadas a más de 13 millones.

La mano de obra femenina constituye la mayor parte del empleo contratado en estas ZFI. No obstante, parece que en aquellas ZFI donde la producción es más intensiva en trabajo el porcentaje de mujeres es mayor que allí donde la producción es más intensiva en capital y las tecnologías empleadas más sofisticadas y, por tanto, la cualificación requerida mayor.

El Banco Mundial, institución que durante años promovió la instalación de ZFI en países en desarrollo afirma que “las zonas francas industriales pueden constituir instrumentos útiles para promover la exportación. No obstante, para que fomenten el desarrollo deben establecerse en forma adecuada, ser objeto de una apropiada gestión e integrarse con otras reformas”, poniéndose en evidencia que “no todas las zonas francas industriales han sido fuerzas motrices de industrialización y crecimiento económico”. Utilizando esta reflexión del Banco Mundial, analizaremos en la próxima sección cómo para el caso de China la constitución de zonas de procesamiento de exportaciones de diverso tipo ha constituido una verdadera estrategia de desarrollo, al menos para algunas partes del país. Cabe destacar que la estrategia a largo plazo, la gradualidad y la intervención pública en todas las fases del proceso son los factores decisivos en esta nueva etapa de la economía China.

4. Zonas Económicas Especiales en China

En China el desarrollo de zonas francas, o más exactamente Zonas Económicas Especiales (ZEE) tiene su origen en 1979, cuando el gobierno chino decide abrir una parte de su industria y de su territorio al capital extranjero. Así, en esta fecha se otorgaron una serie de privilegios a las regiones costeras de Guangdong y Fujian con el objeto de que experimentasen en el asentamiento de un sistema de desarrollo económico basado en el mercado. Al mismo tiempo, se asumió que se trataba de un proceso incierto y era intención del gobierno preservar el resto del territorio de los potenciales errores o efectos negativos derivados de esta experiencia. Se establecieron tres ZEE en la provincia de Guangdong frente a Hong Kong , entre las que destaca por su extensión la de Shenzhen (inicialmente 327,5 km²), y una frente a Taiwan, en la provincia de Fujian. La localización de estas zonas no fue casual,

puesto que perseguía la entrada de capital procedente de Hong Kong y Taiwan y, además, se trataba de zonas costeras con la apropiada infraestructura portuaria para la exportación de mercancías. Más adelante, en 1988 se establece una quinta ZEE de mayor tamaño en la isla de Hainan.

Estas ZEE contenían un gran número de actividades, que no sólo incluían los principales sectores económicos, sino también educación, I+D, turismo, cultura, entretenimiento y residencia, aunque el sector industrial se encontraba en el centro de la estrategia. En concreto, esta primera fase se corresponde con una estrategia de atracción de IED orientada a la exportación y basada en actividades de bajo valor añadido. Como respuesta a la apertura exterior y a los incentivos otorgados a las empresas extranjeras, importantes flujos de IED empezaron a registrarse, cuyo origen era principalmente Hong Kong. El desarrollo y éxito inicial de las ZEE, así como su posterior transformación, está ligado a la estrategia de las empresas multinacionales con sede en Hong Kong, y será el origen de cerca del 50% de la IED total entre 1984 y 2002. La inversión de estas empresas se encontrará especialmente concentrada en la provincia adyacente de Guandong.

Las ZEE y otro tipo de zonas con privilegios especiales para las empresas extranjeras en China han servido como plataforma para la creación de empleo y mejor utilización de los recursos disponibles, para la formación de capital y transferencia tecnológica, la expansión del comercio, para acometer reformas económicas de amplio calado y para abrir la economía China. Para comprender el éxito de China como país receptor de IED es necesario analizar conjuntamente la apertura del territorio a esta inversión, así como el desarrollo del marco legislativo que regula la participación del capital extranjero en los diferentes sectores económicos en la economía.

En lo que respecta a la apertura del territorio, tal y como se menciona anteriormente, la primera de las medidas adoptadas es la de la constitución de las ZEE en 1979. A la luz de su éxito, en 1984 el gobierno chino decide abrir al capital extranjero 14 ciudades situadas a lo largo de la costa Este entre las que se encuentran Shanghai y Guangzhou, y en 1990 se decide desarrollar la Nueva Área de Pudong, llamada a hacer de Shanghai un centro financiero y comercial de rango internacional.

No obstante, el verdadero despegue de China como país receptor de IED se da en 1992, cuando el gobierno chino decide la apertura de 6 ciudades portuarias, ciudades fronterizas, todas las capitales de las regiones interiores y también otro tipo de zonas francas (bounded zones). Al mismo tiempo, el gobierno chino apoya esta política de apertura con el desarrollo de zonas de desarrollo económico y tecnológico, como parte de la estrategia de aumentar el contenido tecnológico de las exportaciones. Habría que añadir que desde 1991 se facilita la venta local de la producción de las empresas participadas por capital extranjero, lo que sin duda supone una gran oportunidad de negocio para estas empresas que se tendrá en cuenta a la hora de determinar la estrategia de inversión.

Como resultado del proceso anterior, la práctica totalidad de la costa Este del país se encuentra en la actualidad abierta al exterior y, cuatro provincias (Guandong, Jiangsu, Fujian y Shandong) junto con la ciudad de Shanghai concentraban en el año 2000 el 64% de la inversión acumulada. En los últimos años equilibrar la desigual distribución geográfica de la IED se ha convertido en una de las prioridades del gobierno chino y esto se refleja en la legislación aprobada en 2001, dentro de la iniciativa "Go West" y que se concreta en la dotación de incentivos y apertura de diferentes sectores a la iniciativa privada en las regiones del centro y oeste del país. Detrás de esta iniciativa vemos el interés del gobierno por crear el ambiente propicio para que las actividades de menor contenido tecnológico y más intensivas en mano de obra se trasladen hacia esta zona, y de esta manera, promover una estrategia basada en el desarrollo tecnológico en las zonas costeras y que se corresponde con una política de atracción de IED de "promoción de tecnología" en lugar de "promoción de exportaciones".

En cuanto a la regulación de la participación extranjera en el cuadro 1 se recogen los principales avances que se han dado a lo largo del tiempo con el objeto de hacer posible y estable la participación del capital extranjero en la economía china.

Por último, nos referiremos al caso de la industria textil y de la confección, sector de especial relevancia en la estrategia de apertura de la economía china y donde las inversiones procedentes de Hong Kong han jugado un papel principal, tanto por su aportación a la creación de empleo y fomento de las exportaciones, como por la estrategia empleada en los últimos años y que supone un ejemplo representativo de cómo en las ZEE se produce una escalada en la cadena de valor y creciente

especialización en tareas de mayor valor añadido, dejando patente que el bajo coste de la mano de obra no explica por sí solo el éxito exportador de la economía china para este sector.

Cuadro 1: **Modalidades de Inversión Extranjera en China**

<p>Empresa mixta por acciones (<i>equity joint venture, EJV</i>) Documento regulador: ley de 1 de julio de 1979 con las enmiendas de 1990 Características: sociedad de responsabilidad limitada Participación extranjera: 25% mínimo hasta 95%</p>
<p>Empresa mixta contractual (<i>contractual joint venture, CJV</i>) Documento regulador: ley de 13 de abril de 1988 Características: contrato de derechos y obligaciones Participación extranjera: no estipulado</p>
<p>Empresa íntegramente extranjera (<i>wholly foreign-owned enterprise, WFOE</i>) Documento regulador: ley de 12 de abril de 1986 Características: sociedad de responsabilidad limitada Participación extranjera: 100%</p>
<p>Oficina de representación Documento regulador: reglamento de 15 de marzo de 1983 Características: oficina sin capacidad legal Participación extranjera: 100%</p>

Fuente: Soler Matutes (2004)

Las inversiones procedentes de Hong Kong en un principio estaban basadas en las actividades de ensamblaje más sencillas y estaban concentradas en la región de Guangdong. A lo largo de la década de los 80 y 90 se ha producido un cambio en el patrón de estas inversiones observándose cómo los beneficios derivados de las inversiones concentradas geográficamente han dado lugar a clusters que han ido desplazando geográficamente las labores más intensivas en mano de obra, primero hacia otras regiones costeras situadas más al norte y posteriormente hacia el interior del país. Esta evolución se recoge en el mapa 1.

La evolución de la estrategia seguida por las empresas del sector con origen en Hong Kong, esto es, deslocalizar en China fases del proceso de producción cada vez más intensivas en capital y tecnología, quedándose con las funciones de rango superior, hace que podamos encontrarnos en la actualidad con lo que se ha venido a denominar “ciudades cadena de valor” situadas en China. Un ejemplo es la ciudad de Dongguan, situada a 30 minutos de la frontera con Hong Kong, donde la empresa

de confección Luen Thai Holdings Ltd. está desarrollando un complejo industrial donde se den cita todas las actividades relacionadas con la cadena de valor del sector (desing to store) y disminuir de esta manera el tiempo de producción así como garantizar la calidad del producto.

Mapa 1: Cambio en la estrategia de localización de las empresas con origen en Hong Kong del sector del textil y la confección.



Fuente: Au, K.F. y Yu, H.W. (2002). El mapa de base está tomado de *Handbook of International Economic Statistics*⁴⁹.

4. El nuevo marco regulador y sus efectos en el desarrollo de las zonas francas

En los próximos años el contexto en el que se desenvolverán las ZFI cambiará de manera radical como consecuencia de los cambios registrados en el marco regulador de los intercambios comerciales a escala internacional. Los cambios más importantes son la expiración del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) y la entrada en vigor del Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (ASMC), ambos en el marco de la OMC.

⁴⁹ Disponible en: <http://www.cia.gov/cia/di/products/hies/graphics/figure03.pdf>

El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV)

El ATV, sucesor del Acuerdo Multifibras, y su reparto de cuotas y contingentes entre los países en desarrollo, ha determinado en gran manera la estrategia de localización de las empresas del sector en los últimos tiempos. La desaparición de este acuerdo a partir del 1 de enero de 2005 tendrá como consecuencia que muchas empresas que se han localizado en ciertos países únicamente por este motivo se desplacen a otros lugares donde otros factores adquirirán más relevancia (menor coste de mano de obra, mejor infraestructura, y proximidad a los mercados, por ejemplo). Dos ejemplos de países que han experimentado un gran aumento de exportaciones y producción en el sector textil y que ven peligrar su futuro son Sri Lanka (50% de las exportaciones del país en 2000) y Bangladesh, casos que habitualmente se han utilizado para ejemplificar las “bondades” que la instalación de ZFI tiene sobre el desarrollo económico del país.

¿Hasta qué punto puede influir la expiración de este acuerdo en la evolución futura del sector? Según estimaciones existentes realizadas con modelos de equilibrio general, las exportaciones de productos textiles va a aumentar entre un 17,5% y un 72,5 % según se utilice un modelo estático ó dinámico, mientras que en el caso de la confección este aumento es muy superior y se cifra entre el 70% con el modelo estático y un 190 % con el modelo dinámico. Las previsiones más recientes indican que además de un aumento de las exportaciones se va a producir una transformación importante del panorama de localización de las empresas de este sector. Así, el informe de la OCDE señala que este nuevo marco regulador tendrá consecuencias tanto para los países desarrollados como los países en desarrollo.

Los primeros verán peligrar el mantenimiento de sus actividades industriales bajo los acuerdos comerciales preferenciales, pero pueden beneficiarse de un escenario sin cuotas, desarrollando las capacidades necesarias para adentrarse en los segmentos de servicios de la cadena de valor como son el diseño y la distribución, y así evitar que continúe la importante pérdida de empleos de los últimos años. Pero como la desaparición del ATV sólo afecta a las restricciones cuantitativas la práctica de la protección y el escalamiento arancelario lograrán que el ajuste negativo sea menor. En el caso de los países en desarrollo los efectos son más matizados, con ganadores y perdedores. Están, por una parte, los productores eficientes de estos productos, como China, a los que el sistema de cuotas limitaba su expansión e

impedía el desarrollo de toda la cadena de valor desde el cultivo de las fibras hasta la confección. Estos países tienen ahora la posibilidad de desarrollar en su territorio todas las fases del proceso, creando clusters y ganando experiencia en el sector y reduciendo los altos costes de transporte que el antiguo sistema de cuotas imponía.

En el otro lado se sitúan aquellos países en desarrollo destinatarios de los acuerdos comerciales preferenciales que se han especializado en el tramo final del proceso de confección para la re-exportación. Estos países van a resultar perjudicados por la nueva situación al desaparecer la excepcionalidad que ha permitido su presencia limitada, pero significativa, en este sector. Estos países solo lograrán mantener su presencia en el mercado por medio de algún otro acuerdo preferencial con los países desarrollados distintos de los vigentes en el sistema de cuotas, bien sea en el marco del sistema de preferencias generalizadas o bien dentro de acuerdos regionales. Esta segunda vía tiene la virtud de contar a favor con el factor de la distancia, muy importante hoy día en el sector de la confección y la distribución de ropa.

Además, este sistema proteccionista de cuotas ha supuesto para los países del Sur una pérdida importante de empleos e ingresos además de importantes trabas que han impedido que muchos de ellos desarrollen este sector clave para el proceso de industrialización de los países de ingresos bajos y para la reducción de la pobreza. Si bien, en general, los países en desarrollo se van beneficiar de este proceso, si no se articulan medidas supletorias habrá ganadores y perdedores. Son necesarios, por tanto, mantener y mejorar los sistemas de preferencias generalizados existentes para los PMAs afectados y una aplicación más flexible de las normas de origen . Esto permitiría a estos países mantenerse en el mercado y obtener los valiosos ingresos que este tipo de exportaciones suponen en el conjunto de las exportaciones del país (suponen más del 70% de los ingresos por exportación de Bangladesh, Paquistán y Camboya).

Ahora bien, estos estudios coinciden en señalar que se va a producir un desplazamiento importante de las localizaciones productivas actuales hacia dos economías de bajos costos y enorme potencial laboral: China y la India. En efecto, la ausencia de trabas y contingentes para este tipo de exportaciones permitirá a estas economías superar con creces sus cuotas de mercado actuales, que han estado artificialmente limitadas por el sistema de cuotas anterior. Las mejoras son mayores

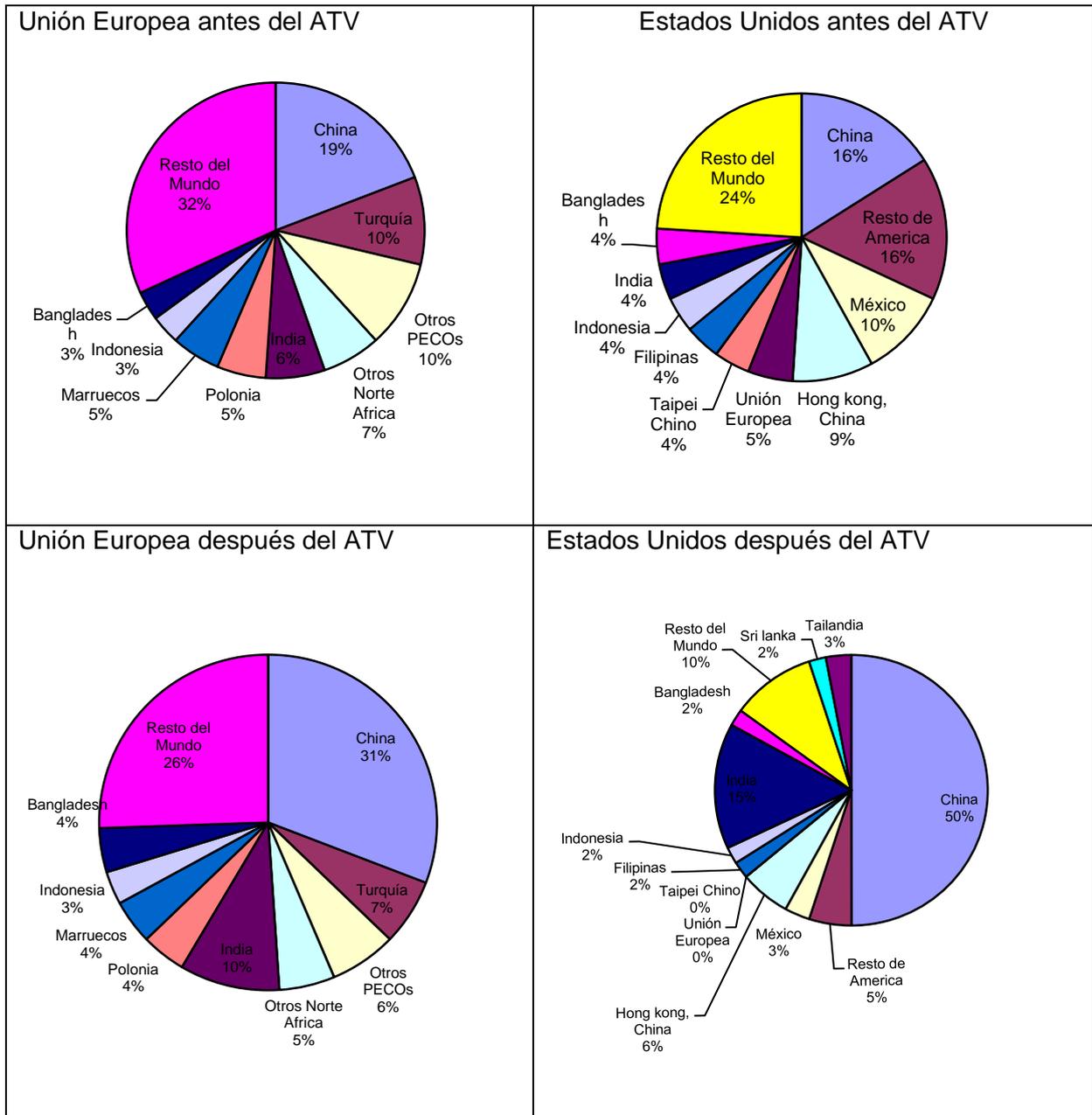
en el mercado de la confección que en los textiles. Así, se estima que China obtendrá un aumento de su cuota del mercado estadounidense de ropa superior a un 300 %, pasando del 16 % al 50 % de este mercado. La India, por su parte, pasa a ser el segundo exportador mundial experimentando un incremento superior, pasando de una cuota del 4 % al 15 %. En el ámbito europeo los incrementos son más modestos, pero en la misma dirección. China y la India se perfilan como los principales países exportadores de ropa a la Unión, pero con un peso menor (del 18 al 29 % para China y del 6 al 9 % para la India) y una variedad mayor de países relevantes. Destacan, por su proximidad, países de Europa Central y Oriental y del Norte de África.

Como se puede apreciar en el gráfico 2 el aumento más espectacular se produce para China en el mercado de Estados Unidos, lo cual es reflejo por, una parte, de la mayor protección llevada a cabo frente a China con el sistema de cuotas y, por la otra, al mejor acceso a este mercado por las mejores comunicaciones marítimas existentes entre ambas.

Estas excelentes previsiones se están quedando cortas si tenemos en cuenta algunos de los pocos datos reales disponibles respecto a la entrada de productos textiles chinos en los mercados de Occidente tras la efectiva desaparición del ATV y que han dado origen al estudio de posibles medidas de salvaguarda y antidumping para estas importaciones tanto por parte de los Estados Unidos como de la Unión Europea. Así, según datos de la Comisión Europea, en el primer trimestre de 2005, los aumentos acumulados para algunos productos de confección procedentes de China respecto al mismo periodo de 2004 han sido muy importantes, destacando el aumento del 164% de las camisetas, el 415 % de los pantalones ó el 534 % de los jersey.

Ahora bien, los estudios de Nordas y Mayer señalan también que la alta integración vertical existente en el sector textil y la importancia del suministro flexible en tiempo real en el sector de la ropa, junto con un escenario de protección y escalamiento arancelario selectivo, configuran unas características específicas que hacen que los resultados efectivos esperados del escenario post-cuotas en el medio y largo plazo sean más matizados que la esperada huida masiva de este tipo de localizaciones hacia China y la India señalada por los modelos de equilibrio general.

Gráfico 2: Participación del mercado en el sector de la confección en la Unión Europea y Estados Unidos antes y después del ATV.



Fuente: elaboración propia en base a Nordas (2004)

Así, localizaciones más próximas a los mercados de destino, como México, el Caribe, Europa Central y Oriental y Norte de África, y aquellos países con acuerdos comerciales preferentes en este sector con la Unión Europea y Estados Unidos, podrán retener con mayor éxito que sus homónimos del Sur parte de las localizaciones de este tipo sitas en su territorio, al compensar su menor competitividad con la reducción de los costes de transporte o las menores tarifas arancelarias.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC)

El ASMC también altera el contexto de la competencia de las ZFI. Este acuerdo señala que se prohíben las subvenciones específicas y las subvenciones a la exportación en aquellos bienes no sujetos al Acuerdo sobre Agricultura, a partir de enero de 2003. Por tanto, muchos de los incentivos que actualmente se ofrecen a las empresas instaladas en las ZFI (incentivos a la exportación, incentivos fiscales e incentivos financieros, provisión de infraestructura o suelo, etc.) quedarán prohibidos para los países miembros de la OMC, ya que adoptan la forma de subvenciones específicas. A día de hoy, esta reglamentación no afecta a todos los países, sino que este acuerdo prevé la excepción para una serie de países enumerados en su anexo VII, así como para los Países Menos Adelantados y aquellos que hayan pedido exenciones en tiempo oportuno.

No obstante, en la conferencia ministerial de la OMC de Doha se acordó retrasar la entrada en vigor de este acuerdo hasta el año 2007 y la adopción de un periodo transitorio de dos años para la eliminación de las excepciones antes mencionadas. Este hecho supone un aumento del plazo de transición para adecuarse a la nueva realidad pero no cabe duda que en breve el número de instrumentos que tienen los países en desarrollo para atraer la IED hacia sus zonas francas disminuirá drásticamente cuestionando así su oportunidad.

En efecto, ante este nuevo escenario, los países en desarrollo necesitan adoptar un cambio de estrategia respecto a su competitividad exterior que se sustente en una mejora de la productividad y el ascenso en la cadena de valor. En caso contrario, la persistencia en una estrategia de reducción de costes, derivará con toda probabilidad en un escenario de carrera hacia abajo en los estándares laborales y medioambientales. En este caso, a lo sumo se lograrán beneficios espureos y de corto plazo, con un gran impacto social negativo que mermará las ya maltrechas condiciones de desarrollo humano para la mayoría de la población del Sur.

5. Conclusiones

Los países en desarrollo han utilizado las zonas francas industriales como estrategia de desarrollo industrial. Estas experiencias ha obtenido resultados diversos. Algunos países han ascendido en la cadena de valor y han pasado del mero ensamblaje a la producción de paquete completo, desarrollando en este sentido clusters en algunos

sectores productivos, como es el caso del textil y de la confección para los países del Sudeste asiático y China. En los casos más exitosos, los países han llegado a desarrollar marcas propias y a controlar la distribución. Otros países en desarrollo, en cambio, se encuentran atrapados en la trampa del “bajo valor añadido” dedicándose al mero ensamblaje de productos importados en las zonas francas industriales.

La mejora de los resultados depende en buena medida de la política industrial aplicada por cada país. En los casos más exitosos las zonas francas industriales han constituido una parte más de una estrategia más completa donde se recogen medidas estructurales como, por ejemplo, política educativa, selección de campeones, proteccionismo selectivo, política de clusters, etc. Todas estas medidas conforman lo que entendemos por una política industrial integral capaz de favorecer el desarrollo económico y social de un país. No obstante, el predominio de la visión neoliberal, tanto en los principales organismos internacionales (OMC, FMI, BM) como en los gobiernos de numerosos países del Sur, ha relegado este tipo de iniciativas a un segundo plano frente a la preponderancia de los mecanismos de libre mercado. De esta manera, la competencia se establece vía precios relativos, lo que conduce al imperativo de reducción de costes. Esto se traduce en las actuales políticas de “arruinar al vecino”, donde el factor de competitividad principal estriba en incentivos basados en la rebaja de los costes salariales y de la legislación laboral y medioambiental.

El caso particular de China se encuentra más cerca de las políticas industriales activas antes mencionadas. A las ventajas otorgadas en las ZEE chinas y otras zonas especiales debe añadirse el potencial de mercado interior y la actuación decidida del gobierno chino en la consolidación de un modelo industrial que impulsa los clusters. Esta experiencia está constituyendo una estrategia eficaz de industrialización y de desarrollo económico para una parte del territorio chino, pero no está exenta de serias contradicciones sociales y políticas.

Es más, los cambios en el marco regulador señalados a lo largo de este trabajo refuerzan la posición competitiva china en el mercado internacional de productos textiles y de la confección, lo cual se está traduciendo en un crecimiento importantísimo de su cuota de mercado como reflejan los datos señalados para el mercado europeo. Sin embargo, estos cambios suponen una amenaza real para los

exiguos mercados ganados por algunos países atrasados en el anterior marco normativo si no se articulan medidas compensatorias como son los acuerdos comerciales preferenciales, los acuerdos regionales de integración y una utilización más flexible de las normas de origen.

Finalmente cabe destacar que la simple eliminación del sistema de cuotas del ATV no elimina el conjunto de las medidas proteccionistas vigentes en los países desarrollados. Así, la alta protección arancelaria y el escalamiento arancelario existente para los productos textiles (muy superior al del resto de actividades manufactureras provenientes del Sur), el uso y abuso de medidas anti-dumping y el uso estricto de las normas de origen son unas trabas reales que incidirán los resultados de la entrada en vigor del ATV en enero de 2005. La mayoría de los países del Sur no han sido capaces de ascender en la cadena de valor y haber desarrollado una estrategia industrial integral, limitándose a las fases de mero ensamblaje en las zonas francas industriales. Estos países van a ser los principales perjudicados por los cambios producidos en el marco regulador del comercio internacional.

Bibliografía

Abernathy, F H.; Dunlop, J. T.; Hammond, J H.; y Weil, D (2004): "Globalization in the Apparel and Textile Industries. What is New and What Is Not?", en Kenney M y Florida, R (editors), *Locating global advantage. Industry dynamics in the international economy*, Standford University Press, Standford, California.

Au, K.F. y Yu, H.W. (2002): "Developing synergistic and complementary effects in textiles and clothing (T&C) supply for Greater China", en *Journal of Fashion Marketing and Management*, vol. 6, nº2, pp. 177-194

Banco Mundial (1998): "Zonas Francas Industriales". *Notas PREM*, nº 11.

CEPAL (2004): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003*, Naciones Unidas, CEPAL.

Chan, A. y Ross, R.J. (2003): "Racing to the bottom: international trade without a social clause", en *Third World Quarterly*, vol. 24, nº 6, pp. 1011-1028.

Dicken, Peter (2003): *Global Shift: Reshaping the global economic map in the 21st century*, Fourth Edition, The Guilford Press, New York eta London.

The Economist (2004): "A world of work. A survey of outsourcing". November 13th.

The Economist (2005): "The great stich-up" May 28th.

Francois, J.S., Mc Donald, B y Nordström, H (1997) "The Uruguay Round: a global general equilibrium assessment" in Robertsen D (ed) *East Asian Trade after the Uruguay Round*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ge, W. (1999): "Special Economic Zones And The Opening Of The Chinese Economy: Some Lessons For Economic Liberalization", en *World Development* vol. 27 nº 7 pp. 1267-1285

Gereffi, G. (2000): "El tratado de libre comercio de América del Norte en la transformación de la industria del vestido: ¿bendición o castigo?". *Serie Desarrollo Productivo*, nº 84. CEPAL

Gereffi, G. y Memedovic, O. (2003): *The global apparel value chain: what prospects for upgrading by developing countries*. ONUDI, Viena.

Humphrey, J. y Schmitz, H. (2002): "How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?", en *Regional Studies*, vol. 36.9, pp. 1017-1027

Lall, Sanjaya (2002): "Linking FDI, technology development for capacity building and strategic competitiveness", en *Transnational Corporations* Vol. 11, N° 3, December.

Linder, S.H. (2002): "Technology and textiles globalization", en *History and Technology*, vol. 18, (1), pp. 1-22

Nordas, H.K. (2004): " The textile and clothing industry post the agreement on textiles and clothing". *WTO discussion paper* n° 5. WTO. Ginebra.

Mayer, J. (2004) "Not totally naked: Textiles and clothing trade an a quota free environment", *UNCTAD Discussion Papers* n° 176. Diciembre.

ONUDI (2002): *Informe sobre el desarrollo industrial correspondiente a 2002/2003: Competir mediante la innovación y el aprendizaje*, ONUDI, Viena.

OCDE (2004): *A new world map in textiles and clothing: adjusting to change*. OCDE. Paris.

OIT (1998): *Export processing zones in historical perspective*, Labour Law and Labour Relations Branch (LEG/REL). Documento TMEPZ/1998

OIT (2003): *Empleo y política social en relación con las zonas francas industriales (ZFI)*. Comisión de Empleo y Política Social. Ginebra.

Oxfam (2004): " Stitched up. How rich country proteccionism in textiles and clothing trade prevents poverty alleviation". *Oxfam Briefing Paper*. April 2004.

Pingyao, L. (2002): "Foreign Direct Investment in China: Recent Trends and Patterns", en *China&World Economy*, n°2, pp.25-32

PNUD (2005): *Informe Nacional de Desarrollo Humano de la República Dominicana*.

Porter, M. E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London.

Porter, M. E. (1998): *On competition*. The Harvard Business Review Book Series, Boston, Mass.

Soler Matutes, J. (2004): "Protección de las inversiones en China: Más allá de la OMC", en *Economía Exterior*, n° 30, pp. 93-104

Tokatli, N.; Kizilgün, Ö. (2004): "Upgrading in the global clothing industry: Mavi Jeans and the transformation of a Turkish firm from full-package to brand-name manufacturing and retailing", en *Economic Geography* 80(3): 221-240.

Tuan, C. y NG, L.F.Y. (2004): "Manufacturing agglomeration as incentives to Asian FDI in China after WTO", en *Journal of Asian Economics*, nº 15, pp. 673-693

UNCTAD (2004): *Trade and Gender. Opportunities and Challenges for Developing Countries*. New York y Geneva, 2004.

UNIDO (2003): "The global apparel value chain: What prospects for upgrading by Developing Countries". *Sectoral Studies Series*, United Nations Industrial Development Organization, Vienna.

Xiaojuan, J. (2002): "New Regional Patterns of FDI Inflow: Policy Orientation and Expected Performance", en *China&World Economy*, nº2, pp.33-40

Zhang, K.H. (2002): "Why Does China Receive So Much Foreign Direct Investment?", en *China&World Economy*, nº3, pp.49-58.

Capítulo III

Regionalización y estrategias de localización en el sector textil y de la confección: el caso de la unión europea ampliada



Revista de Economía Mundial
ISSN: 1576-0162
rem@uhu.es
Sociedad de Economía Mundial
España

Areskurrinaga Mirandona, Eflen; Barrutia Etxebarria, Xabier; Martínez Tola, Elena
Regionalización y estrategias de localización en el sector textil y de la confección: el caso de la Unión
Europea ampliada
Revista de Economía Mundial, núm. 16, 2007, pp. 143-167
Sociedad de Economía Mundial
Huelva, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86601607>

ISSN: 1576-0162

REGIONALIZACIÓN Y ESTRATEGIAS DE LOCALIZACIÓN EN EL SECTOR TEXTIL
Y DE LA CONFECCIÓN: EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA

*REGIONALIZATION AND LOCALIZATION STRATEGIES IN THE TEXTILE AND
CLOTHING SECTOR: THE CASE OF THE ENHANCED EUROPEAN UNION*

Eflen Areskurrinaga Mirandona
Universidad del País Vasco
efren.areskurrinaga@ehu.es

Xabier Barrutia Etxebarria
Universidad del País Vasco
xabier.barrutia@ehu.es

Elena Martínez Tola
Universidad del País Vasco
elena.martineztolatola@ehu.es

Recibido: febrero de 2006; aceptado: marzo de 2007

RESUMEN

La Unión Europea ampliada es un importante productor y exportador mundial de productos textiles y de confección. Actualmente se encuentra ante el desafío de nuevos competidores internacionales, como China e India, y cambios en el marco regulador internacional. Esto supone la necesidad para Europa de profundizar aún más en el proceso de modernización y especialización en los segmentos de mayor valor añadido de la manufactura, el diseño y la distribución. Para ello, es imprescindible la consolidación de una estrategia regional europea ampliada al espacio PANEUROMED.

Palabras clave: Sector textil y de la confección; Cadena de valor; Unión Europea ampliada; Regionalización.

ABSTRACT

The enhanced European Union is a major world producer and exporter of textile and clothing products. Nowadays, the sector is in a challenge, as a result of the competence of new international competitors such as China or India and the changes in the international regulatory framework. This scene urges the necessity of the European textile and clothing sectors for continuing

REVISTA DE ECONOMÍA MUNDIAL 16, 2007, 143-167

REGIONALIZACION Y ESTRATEGIAS DE LOCALIZACION EN EL SECTOR TEXTIL Y DE LA CONFECCION: EL CASO DE LA UNION EUROPEA AMPLIADA

REGIONALIZATION AND LOCALIZATION STRATEGIES IN THE TEXTIL AND CLOTHING SECTOR: THE CASE OF THE ENHANCED EUROPEAN UNION

Efren Areskurrinaga, Xabier Barrutia y Elena Martínez

(efren.areskurrinaga@ehu.es; xabier.barrutia@ehu.es; elena.martineztoala@ehu.es)

Departamento de Economía Aplicada I

Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea

Resumen

La Unión Europea ampliada es un importante productor y exportador mundial de productos textiles y de confección. Actualmente, se encuentra ante el desafío de nuevos competidores internacionales como China e India y cambios en el marco regulador internacional. Esto supone la necesidad para Europa de profundizar aún más en el proceso de modernización y especialización en los segmentos de mayor valor añadido de la manufactura, el diseño y la distribución. Para ello, es imprescindible la consolidación de una estrategia regional europea ampliada al espacio PANEUROMED.

Palabras clave: sector textil y de la confección, cadena de valor, Unión Europea Ampliada, regionalización, deslocalización

Summary

The Enhanced European Union is a major world producer and exporter of textil and clothing products. Nowadays, the sector is at stake as a result of the competence of new international competitors such as China or India and the changes in the international regulatory framework. This scene urges the necessity of the European textil and clothing sectors for continuing the modernization and specialization process in the highest value added manufacturing activities, design and distribution. For that, it's necessary the implementation of a enhanced European regional strategy including the PANEUROMED countries.

Key words: textile and clothing sectors, value chain, Enhanced European Union, regionalization, deslocalization

Clasificación JEL: F13, L16, L67, 052

1. Introducción

El presente trabajo analiza las principales oportunidades y amenazas a las que se enfrentan los países productores de textiles y artículos de confección en un nuevo marco de comercio internacional liberalizado, centrándonos en el estudio de la Unión Europea Ampliada. Este espacio es un importante productor y exportador mundial de este tipo de productos y engloba un conjunto de países que presentan diferentes características. Tendremos, por un lado, los países de la Europa de los 15 donde los sectores del textil y la confección cuentan con una arraigada tradición y se enfrenta a las clásicas características de sector “maduro”. Por otro lado, consideraremos los países de nueva adhesión que están llevando a cabo la reestructuración de estos sectores en un marco de economía de mercado y de espacio económico integrado.

El contexto de competencia a nivel internacional ha estado marcado por la excepcionalidad derivada de la aplicación continuada de acuerdos proteccionistas con imposición de sistemas de cuotas (Acuerdo Multifibras y, su sucesor, el Acuerdo sobre el Textil y el Vestido), para la salvaguarda de los mercados, empleo y producción de los países desarrollados. Al mismo tiempo, ello ha limitado artificialmente la capacidad de algunos países en desarrollo con gran potencial, como China e India, al tiempo que ha facilitado a otros países en desarrollo con menores capacitaciones la entrada en estos mercados. La expiración el 1 de enero de 2005 del Acuerdo sobre el Textil y el Vestido (ATV) va a definir un nuevo marco de competencia a escala internacional, donde países de alto potencial anteriormente citados emergen como grandes actores internacionales.

En este trabajo se pretende contrastar la siguiente hipótesis: existen posibilidades para la Unión Europea de seguir siendo un actor principal en estos sectores, si bien para ello es necesario implementar una estrategia combinada. Por una parte, se requiere profundizar en el proceso de modernización y especialización en los segmentos de mayor añadido de la manufactura, el diseño y la distribución y, por otra parte, articular un espacio regional más amplio estrechando las relaciones de los países de la UE ampliada con los países del entorno más inmediato, los países del Mediterráneo, con los que existe una relación de integración comercial en base a distintos tipos de acuerdos bilaterales.

Para ello nos centraremos en dos ámbitos diferenciados pero interrelacionados: el ámbito productivo y el marco regulador a escala internacional. En lo que respecta al

primero de ellos, veremos cómo las características propias de estos sectores han hecho que los países en desarrollo sean capaces de entrar en competencia con la producción de los países desarrollados para cierto tipo de productos.

En la primera parte de este trabajo se presentarán las principales características de los sectores del textil y la confección de manera diferenciada, con el objeto de resaltar sus características diferenciales desde el punto de vista tecnológico y de los requerimientos de mano de obra. A continuación se recoge su evolución a lo largo del tiempo y para diferentes áreas geográficas, viendo cómo la globalización de estos sectores se pone en entredicho, de manera que para este caso concreto tal vez sea más adecuado hablar de una tendencia a la regionalización, tanto para el área del Pacífico, como para Europa y Estados Unidos. Por último, se realiza un análisis cualitativo de los efectos sobre la posición exterior de la UE25, tras la expiración del Acuerdo sobre el Textil y el Vestido dentro de la Organización Mundial del Comercio como indicador de la competitividad o fortaleza de la UE25 en los sectores del textil y la confección. Se pone de manifiesto la permanencia de la EU como actor relevante en el contexto internacional.

2. Factores de competitividad en los sectores textil y de la confección

Los sectores textil y de la confección son considerados intensivos en mano de obra y los países en desarrollo han apostado por ellos como un primer paso en el proceso de industrialización. Se consideran muchas veces como sectores maduros, por lo que se estima fundamental el proceso de deslocalización a los países del Sur. Sin embargo, dichas afirmaciones han de ser matizadas. Los sectores supuestamente bajos en tecnología por gastar poco en I+D, se actualizan mediante la compra de maquinaria o tecnología a otros sectores y la mejora de los capitales humano, de gestión y relacional. Siguiendo a Porter, los factores más importantes para la competitividad son la tecnología, las economías de aglomeración y los clusters (Porter, 1990 y 1998). Asimismo, el papel del Estado es fundamental, incluidas las políticas comerciales.

Como prueba de lo anterior la Unión Europea es la primera exportadora de productos textiles del mundo y la segunda tras China en el caso de la confección (Maluquer, 2003:35). En la rama del textil la UE es exportadora neta, sector considerado como intensivo en capital. En cambio, la UE es importadora neta de

productos de confección, sector intensivo en mano de obra. Aun así, también en este último caso encontramos excepciones como Italia, la cual es una importante exportadora neta de vestidos. En los distritos industriales italianos se aprovechan las potencialidades de los clusters.

Antes de analizar las perspectivas del sector textil y de la confección europeo profundizaremos en las características del sector. La cadena de valor de los sectores del textil y la confección está dominada por la distribución y la estrategia de internacionalización de los distribuidores y fabricantes de los países industrializados, junto con el ascenso de nuevos países productores del Sur, han variado de forma fundamental el panorama del sector.

La cadena de valor los sectores del textil y la confección y sus características

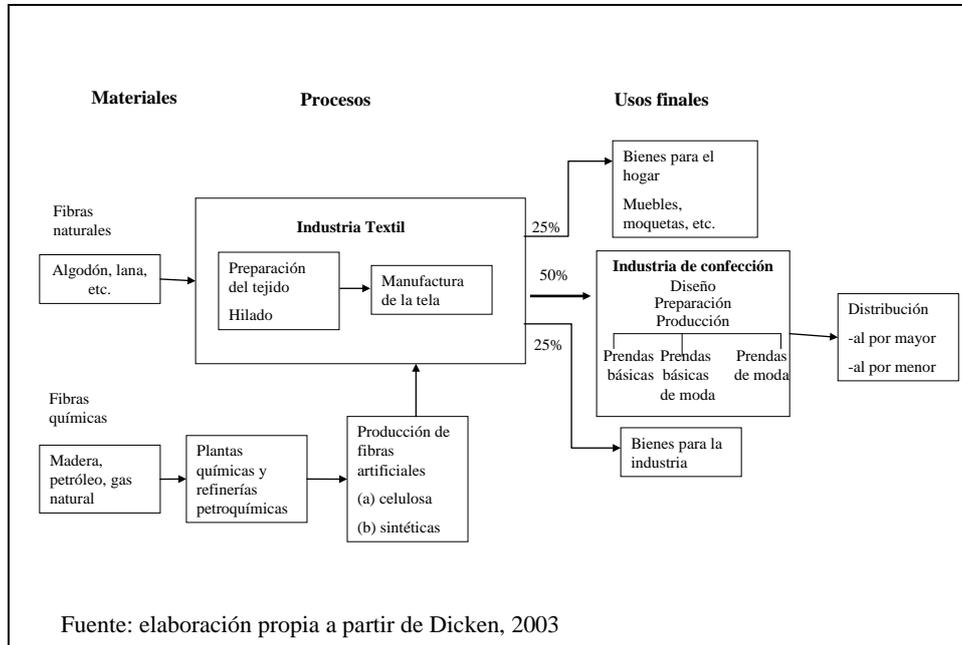
En el gráfico 1 se recoge la cadena de valor de los sectores textil y de la confección, las cuales no coinciden plenamente. La cadena de valor del sector de la confección está formada por cuatro niveles (las fibras, los textiles, el vestido y la distribución). Por su parte, la cadena de valor del sector textil es aún mayor, puesto que la mitad de su producción no se dirige al sector del vestido, sino a otros bienes industriales y del hogar (Dicken, 2003:318). El sector textil-industrial es de gran complejidad tecnológica y es retenido en gran parte por los países industrializados.

Asimismo, las industrias relacionadas más importantes con el textil y la confección son la producción de maquinaria textil y la química. Los clusters o agrupaciones en el mismo entorno geográfico del sector textil, la maquinaria textil y el sector químico han sido beneficiosos en el caso de Italia o Suiza (Porter, 1990:100,105,424,443-4; Singleton, 1997:capítulo 4). En el caso de la maquinaria textil, el cluster italiano situado en Brescia es el más importante del mundo (Lissoni y Pagani, 2003:229).

Este sistema ha sido importante para la actualización del sector textil desde la Segunda Guerra Mundial. Se han producido impresionantes innovaciones tecnológicas, tanto nuevos materiales (especialmente las fibras sintéticas) como nuevas técnicas de fabricación y, de hecho, el sector es cada vez más intensivo en capital. Así, la razón principal del descenso del empleo textil en los países industrializados son los incrementos de productividad experimentados en estas naciones. También algunos países de nueva industrialización han conseguido desarrollar el sector textil, aunque en menor número que en el caso de la confección

(Lindner, 2002). Importantes empresas textiles son Burlington en EE.UU., Toray en Japón, Coats en Gran Bretaña y el Grupo Marzotto en Italia.

Grafico 1: La Cadena de Valor del Sector Textil y de la Confección



Por otra parte, la confección es intensiva en mano de obra. Dentro de la confección se distinguen los siguientes pasos: diseño, hilvanado y precostura (que incluye confección de patrones, clasificación, encaje, marcado y corte), cosido y terminación (que incluye inspección, planchado y empaquetado). La costura y el ensamblaje del vestido suponen el 80% de la mano de obra y son difíciles de mecanizar, en realidad apenas han evolucionado en los últimos siglos (Spinanger, 1995:113-115).

También es fundamental señalar que atendiendo al valor añadido, dentro de la confección destaca el diseño, el cual ha sido informatizado y se mantiene en los países industrializados. Así, hay que diferenciar los vestidos básicos y los de moda, los cuales se diferencian mucho entre sí. Los vestidos de moda son de mayor valor añadido, se requiere mano de obra cualificada, se produce en series cortas, las máquinas tienen que ser programadas en consecuencia, el acabado tiene que ser perfecto, etc.

Por el contrario, en el caso de los vestidos básicos los países en vías de desarrollo tienen ventajas comparativas en base a sus inferiores costes laborales. Dentro de este grupo de países, además de los que cuentan con gran potencial por su capacitación técnica y tamaño (Hong Kong, Corea, Taiwan, China), se han visto

beneficiados también otra serie de países por el sistema de cuotas, antes impuesto en el Acuerdo Multifibras y luego en el ATV. Este es el caso de, por ejemplo, República Dominicana, Bangladesh, Camboya, Nepal o Sri Lanka.

La cadena de valor del vestido, como en el caso de otros bienes de consumo, está dominada por la distribución. La concentración en el ámbito de la distribución de la confección varía mucho entre países. Así, en Gran Bretaña dominan unos pocos minoristas, mientras que en el caso italiano la distribución ha estado mucho más desconcentrada. En España un tercio de la distribución textil está en manos de cuatro grupos: Inditex (Zara), Cortefiel, Punto Fa (Mango) y el segmento textil de El Corte Inglés, Induyco (Aragón, Aranguren, Iturrioz, 2002:61).

Siguiendo a Gereffi (2000), hay tres actores principales en el ámbito de la distribución de productos de confección. En primer lugar, los grandes comercializadores de menudeo como Wall Mart y J.C. Penney en EE.UU. o Carrefour en Francia. En segundo lugar, están los comercializadores o fabricantes sin fábricas como Mango, Liz Claiborne o Nike. En tercer lugar, tenemos los fabricantes de marcas de moda como Inditex, Benetton, Levi Strauss, o H&M, con sus respectivas cadenas de distribución. En este último caso, la integración de la distribución por parte de los fabricantes de ropa ha sido fundamental por varios motivos. Por una parte, se evita que distribuidores ajenos se hagan con la mayor parte de los beneficios. Por otro lado, el control de la distribución procura el conocimiento del mercado. La aparición de los Puntos de Venta Electrónicos (PVE) ha sido una revolución que ha permitido a los grandes vendedores tener conocimiento inmediato de la evolución de sus ventas. Ello es fundamental, puesto que el modelo ha variado y ya no es el diseñador el que impone la tendencia sino que es el cliente quien marca la pauta.

El sector de la distribución, basándose en las revoluciones tecnológicas señaladas, efectúa sus pedidos cada vez a menor plazo, para pasar los costes de tener inventarios a los fabricantes. Ello ocurre no solo en el caso de la ropa de moda, sino también en otros productos como camisetas -T-Shirts- (Abernathy et al, 2004, 38-39). En consecuencia la distancia es un factor fundamental y podemos hablar de una industria regionalizada. Así, América Latina y el Caribe son muy importantes para el abastecimiento del mercado de Estados Unidos. En el caso de Europa Occidental ocurre otro tanto con Europa del Este, Norte de África o Turquía.

La distancia es especialmente relevante para la ropa de moda, donde las tendencias están expuestas a cambios constantes y la rapidez de respuesta al mercado es fundamental. En este caso son importantes los clusters o la colaboración en el mismo espacio geográfico de todos los eslabones que componen la cadena de valor del vestido: textil, confección y distribución. Ello facilita la retención de este segmento a la industria de los países industrializados, donde, además, se encuentra en mayor medida la mano de obra cualificada requerida para estos productos.

Italia es un caso destacado de retención del sector textil-confección por parte de un país industrializado. Siguiendo a Belussi, en la década de los 1970 y 1980 existían tres modelos en la industria textil y de la confección italiana. En un primer apartado estaban las grandes firmas integradas como Marzotto, Gft y Miroglio. Un segundo modelo era el de Benetton, ejemplo de empresa-red. Y un tercer caso lo constituían los distritos industriales o clusters, en los que las pequeñas y medianas empresas han tenido gran importancia. En los distritos industriales se dan relaciones de subcontratación entre empresas y un considerable grado de colaboración. Algunos distritos están formados por empresas de la confección, otros por empresas textiles y unos terceros por una combinación de ambas. Asimismo, en el caso italiano las grandes cadenas de distribución tienen una importancia menor a la europea. En este contexto, las empresas italianas se han especializado en nichos de mercado de alta calidad y de rápida innovación de producto. Gracias a ello han podido hacer frente a competidores con menores costes salariales (Belussi, 1997; Guercini, 2004).

Por otra parte, algunos factores que retienen al sector en los países industrializados como el progreso tecnológico, son importantes pero no siempre decisivos, sobre todo teniendo en cuenta el progreso que los países del Sur más avanzados están realizando. Ante ello, a partir de mediados de la década de los 1980 las empresas italianas de todos los tamaños se han internacionalizado en buena medida. En la crisis de los distritos industriales también influyó la sobrevaloración de la lira durante el período 1988-1992. Según Belussi durante los 1990 se habría producido una convergencia o síntesis entre los tres modelos italianos expuestos. A pesar de todo, los distritos italianos del textil continuarían vivos y en buen estado (Belussi, 1997: 129).

También en el Estado español empresas como Adolfo Domínguez o Inditex realizan gran parte de su producción en su propio país. La cadena Pull & Bear de Inditex se

ha replanteado su modelo de negocio para dejar de fabricar prendas en Asia y hacerlo en Europa del Este (*Cinco Días*, 2 de febrero de 2005: 12). Lo mismo ocurre con el sector textil-hogar de calidad. Según Pablo Grande, director de la firma textil-hogar bilbaína Gastón y Daniela: “no produciremos en Asia porque allí son fabricantes de peso, no de calidad”. China e India estarían muy por debajo de los niveles de calidad que requiere el tejido para la alta decoración. Asia es vista por Gastón y Daniela más como cliente (*Cinco Días*, 24 de octubre de 2005). Sin embargo, muchas marcas occidentales se quejan de la imposibilidad de exportar a China, debido al elevado proteccionismo de este país para las prendas de moda. Por otra parte, los países del Sur suelen entrar en las cadenas de valor y en los clusters por abajo, haciendo ensamblajes que requieren mano de obra poco cualificada. Luego pueden ir progresando. Siguiendo a Gereffi, la permanencia en una cadena de valor da oportunidades para aprender. Sería el caso de la industria de la confección de Asia del Este, Turquía o China, las cuales han obtenido más éxito que en el caso latinoamericano. La progresión se habría producido en cuatro etapas:

5. Ensamblado de productos importados.
6. Fabricación de paquete completo u *Original Equipment Manufacture* (OEM).
7. Fabricación con diseño propio (ODM, *Original Design Manufacture*).
8. Fabricación y venta de productos con marca propia (OBM, *Original Brand Manufacture*).

Así, el primer paso para una empresa de la confección del Sur puede consistir en ensamblar productos textiles importados, generalmente en las zonas francas industriales. En este caso, el valor añadido aportado es pequeño y las empresas de los países en desarrollo tienen pocas relaciones entre sí, los clusters son poco importantes. Existen intermediarios como la hongkonesa Li & Fung que hacen la mediación entre las firmas occidentales y los productores del Sur, cuyo trabajo supervisan. El papel de mero ensamblador de los productores del Sur ha sido reforzado históricamente por regímenes comerciales concretos, como la cláusula 807/9802 del arancel de aduanas de los Estados Unidos o el Tráfico de Perfeccionamiento Pasivo en Europa o Hong Kong. Según dichas regulaciones, las telas exportadas desde EE.UU., Unión Europea o Hong Kong a otros países de su

entorno productores baratos de vestidos (Caribe, Asia, China, Europa del Este y Norte de África), estaban exentas del pago de aranceles cuando regresaban a sus países de origen convertidas en prendas de vestir. Ello daba salida al sector textil de los países centrales, al tiempo que dificultaba el desarrollo de dicho sector en los países en desarrollo. En la terminología de Gereffi et al (2005), se establecen cadenas de valor captivas.

3. Características de los sectores del textil y de la confección en la Europa ampliada

Los sectores del textil y la confección cuentan con una larga tradición en los países de Europa Occidental, siendo uno de los pilares sobre el que se asentó el proceso de industrialización. La importancia relativa del sector en los diferentes países de la UE-15 ha variado a lo largo del tiempo, experimentándose un declive en los países del norte europeo a favor de los países meridionales, en concreto España, Portugal y Grecia. No obstante, en el año 2001 más del 70% de la producción del sector textil y confección se encuentra concentrada en cuatro países: Italia, Francia, Alemania y Gran Bretaña (IFM, 2004). A pesar de encontrarse en declive desde hace varias décadas, estos sectores siguen siendo importantes dentro del sector manufacturero de los países de altos ingresos y tiende a concentrarse en aquellas actividades de mayor valor añadido. Así, esta industria supone el 4% del valor añadido industrial y el 7% del empleo manufacturero de la UE-15, aunque hay diferencias sustanciales entre los países miembros con una clara división norte-sur, situándose en los primeros la industria textil y de mayor valor añadido y en los segundos la confección y las actividades de menor valor añadido.

Desde la perspectiva de los países de nueva adhesión, los principales productores de la región serán Polonia, Rumania, con una mayor producción de productos de confección, y República Checa, que cuenta con una histórica especialización regional en el textil⁵⁰. La desigual presencia y grado de desarrollo del sector en estos países se debe en buena parte a la división comercial y productiva bajo el sistema de intercambio comercial COMECON. Asimismo, la reglas que regían el intercambio dentro del bloque socialista hacía que estas empresas se enfrentasen a un mercado cautivo, poco exigente y no considerado como prioritario frente a la industria pesada.

⁵⁰ Para una análisis más exhaustivo de las diferencias entre los países de nueva adhesión consultar IFM (2004)

Por ejemplo, en Polonia se desarrollaron diferentes marcas para suministrar el mercado ruso y de otros países vecinos que, sin embargo, no son adecuadas ni en diseño ni en calidad para competir en el mercado europeo actual (Yoruk, D.E., 2001). A pesar de ello sí que se pueden encontrar algunas marcas propias como OP para la República Checa o Ozeta en Eslovaquia (Begg y otros, 2003).

Los sectores del textil y la confección de la UE-15 han recurrido a los países de la Europa del Este, muchas veces a través de la subcontratación, con el fin de aprovecharse de su mano de obra relativamente cualificada y barata. Este proceso se intensificó a partir de 1989, si bien se inició con anterioridad. Históricamente han destacado los tráficos entre Alemania Occidental y Oriental desde los 1970, y entre Alemania y Polonia. Con posterioridad tomó relevancia la relación entre Italia y Rumanía (Begg y otros, 2003). En los últimos años también es importante la subcontratación de empresas localizadas en Bulgaria, Bielorrusia y Ucrania, países también favorecidos por acuerdos comerciales con la UE (Hanzl-Weiß, 2004).

En lo referente a los países de nueva adhesión, existen dos etapas diferentes en su relación con la UE-15. En la primera etapa hasta 1997, ha sido fundamental la relación comercial-productiva denominada Tráfico de Perfeccionamiento Pasivo (TPP). Bajo la misma, las exportación desde la UE-15 de partes y componentes (por ejemplo, telas) a los países de nueva adhesión para su procesamiento o ensamblaje, estaban exentas de gravamen arancelario cuando eran reimportadas como productos procesados (por ejemplo, vestidos terminados). Por tanto, solo se gravaba el valor añadido generado en el exterior. Este tipo de relación se establece con Europa del Este para valerse de su sector de confección, el cual es más intensivo en trabajo que el textil. Este sistema desincentivaba la creación de un sector textil en la Europa del Este y le abocaba a aportar poco valor añadido.

Por otra parte, en el proceso adhesión, a partir de 1998 desaparecen los aranceles y, por tanto, el TPP entre la UE y el grueso de los países de Europa del Este. Señalamos, sin embargo, que son fáciles las confusiones en este punto. Por una parte porque se siguen recogiendo datos bajo el rubro TPP y sigue habiendo una repercusión en cuanto a impuestos. Por otra parte, porque hay quién llama TPP no a este particular sistema legal para regir el comercio, sino a la misma relación de subcontratación que se establece con ensambladores exteriores de menor nivel (Begg et al, 2003: 2199, 2201).

Por otra parte, no existe unanimidad a la hora de determinar el impacto real que sobre las empresas de Europa del Este de los sectores textil y confección ha supuesto su adhesión a la UE. Según algunas opiniones, la tendencia general para estos países ha sido una “involución” en la cadena de valor más que una ascensión en la misma. Buena parte de las capacidades productivas adquiridas en el seno del marco de intercambio comercial bajo el régimen socialista se han visto desmanteladas y sustituidas por una serie de relaciones productivas con los países de UE-15 que se han centrado sobre todo en aquellas partes del proceso de producción más sencillas y de menor valor añadido (Flores y Luengo, 2002).

Por otro lado, desde una visión más optimista, las interrelaciones comerciales y productivas establecidas entre los países de la UE-15 y los de nueva adhesión han permitido que en estos últimos los sectores del textil y confección no sigan la tendencia general de “desmantelamiento” industrial. En especial, los efectos positivos se habrían producido a partir de la adhesión y la consecuente desaparición del TPP. A partir de entonces se habrían producido más Inversiones Extranjeras Directas en la región. La relativa calidad de los productos en los que participan y la cualificación de su mano de obra, constituyen sus principales activos frente a la competencia de los productos de media-baja calidad exportados por los países de menores costes laborales como China (Begg y otros, 2003).

Tengan razón Flores y Luengo o estén más acertados Begg y otros, en cualquier caso el reto competitivo de los países de la Europa del Este es incrementar aún más sus capacidades. Ello posibilitaría la mejora de la competitividad de todo el conjunto, la anterior Unión Europea de los 15 y los países de Europa del Este. Es más, el marco espacial de referencia para las empresas europeas del sector textil y de la confección es aún más amplio. Mediante el denominado Proceso de Barcelona o Asociación Euro-Mediterránea iniciado en 1995 se marca el objetivo de crear un área de libre comercio entre los países europeos y los socios mediterráneos para el año 2010. Esta área comprenderá 35 países: los 25 miembros de la Unión Europea y 10 países del mediterráneo⁵¹. La mayoría de acuerdos bilaterales entre la UE y los socios mediterráneos se encuentran ya en vigor, pero para que esta área tenga pleno efecto es necesaria la conclusión de los acuerdos de libre comercio

⁵¹ Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Turquía. Libia asiste a las reuniones desde 1999 como observador.

intrarregionales y la mejora de los existente para que tenga plena vigencia la acumulación de normas de origen en la región⁵². En este sentido destaca la firma del Acuerdo de Libre Comercio de Agadir entre Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez en febrero de 2004, aún sin ratificar (Comisión Europea, 2005). Este tipo de configuración permite, no sólo rebajar los costes de producción para las empresas europeas, sino que presentan claras ventajas en lo que a plazos de entrega se refiere. Además, la utilización de una regulación respecto a normas de origen hace que se proteja el sector textil europeo, al tiempo que se garantiza la calidad del producto (Keenan et al., 2004).

La relación entre los países de la UE con Turquía merece una atención especial. Este país ha recibido trato preferencial por parte de la Comunidad Europea desde 1959 y, a diferencia de los países de su entorno, ha contado con una importante industria textil desde los 1960s (Neidik, 2004). Gracias a ello, las empresas de la confección de Turquía crearon durante las décadas de 1960 y 1970 su propia red de proveedores, pasando así a la producción de paquete completo. Ello fue posible por haber desarrollado una industria textil propia. Desde 1996 la Unión Europea tiene establecida una Unión Aduanera con Turquía. Algunas empresas turcas incluso han conseguido pasar al diseño y las marcas propias, la producción OBM, por ejemplo, la marca propia turca Mavi Jeans (Tokatli y Kizilgün, 2004).

4. Aumento de la competencia en los sectores del textil y de la confección

En este apartado vamos a analizar las estrategias de internacionalización de los distribuidores y productores del Primer Mundo, por una parte, así como la progresión experimentada por los países del Sur (Cerviño, 1998; Begg, Pickles, Smith, 2003:2199).

En la década de los 1970 los distribuidores y fabricantes del sector textil-confección de los países industrializados se enfrentaban a unos mercados domésticos maduros. En este contexto, los distribuidores norteamericanos y especialmente los europeos comenzaron el proceso de internacionalización, buscando presencia comercial fuera de su país de origen. En ocasiones por parte de empresas que trataban de explotar

⁵² Las normas de origen impiden que países ajenos al área de libre comercio se beneficien del trato preferencial. El Consejo de la Unión Europea el 11 de oct de 2005 ha adoptado los protocolos sobre normas de origen que regirán los intercambios en la región Pan-Euro-Mediterránea, que incluye a los países de la UE25, Bulgaria y Rumanía, los diez socios mediterráneos así como los países pertenecientes a la EFTA y a las Islas Feroes.

su concepto comercial innovador. Ello ha sido posible gracias al proceso de homogeneización cultural que se ha producido a nivel global (Cerviño, 1998:53-54; Bhachu, 2004; Dwyer, 2004).

A su vez, los distribuidores y fabricantes europeos, y también los estadounidenses, a partir de los 1970-1980 se internacionalizaban para diversificar sus fuentes de suministro, aprovechándose de menores costes salariales en, por ejemplo, Asia. Por otra parte, la industria de la confección de Asia del Este (Hong Kong, Corea del Sur, Taiwán) estaba progresando en la cadena de valor del sector textil-confección, lo que daba nuevas oportunidades a los minoristas y fabricantes occidentales de convertirse en fabricantes sin fábricas. Ello unido a una mayor competencia entre los distribuidores del sector, que según Gereffi son los que dominan esta cadena de valor, ha exacerbado la competencia en el sector.

Ascenso de los países Asiáticos en las décadas de 1960 y 1970

Las empresas de la confección de Asia del Este (Hong Kong, Corea, Taiwan, Singapur) consiguieron avanzar en el proceso de aprendizaje durante las décadas de 1960 y 1970, pasando a la fabricación de paquete completo, también denominada OEM (*original equipment manufacture*). En este caso pasamos de la subcontratación industrial a la comercial. Por ejemplo, una empresa productora del Primer Mundo sólo manda el diseño y a partir de ahí, se produce el paquete completo. Por tanto, se produce más valor añadido. También es fundamental el que se posibilita contactar directamente con minoristas internacionales que no tienen conocimientos de producción. En este caso hablamos de cadenas de valor relacionales (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005).

Este sistema OEM está caracterizado por las relaciones entre las empresas o los clusters. Las empresas de la confección de Asia Oriental crearon su propia red de proveedores. Ello fue posible por haber desarrollado una industria textil propia. Es más, pasaron a la producción triangular, esto es, estas empresas desviaban la producción a otros países más baratos cuando sus costes salariales eran elevados y cuando habían agotado su cuota de producción. Posteriormente, gracias al aprendizaje realizado en este sistema de OEM, pasaron al diseño y marcas propias, la producción OBM. El ejemplo más exitoso es Hong Kong con firmas como Fang Brothers (Dicken, 2003).

Méjico y la Cuenca del Caribe en la década de los 80

Este éxito asiático contrasta con el poco progreso de la industria textil-confección de Méjico y la Cuenca del Caribe. Para estos países la manera de inserción en la cadena del valor del textil y la confección se basa en industria maquiladora, que fundamentalmente vincula sus economías con la de Estados Unidos a través de las labores de ensamblaje de productos previamente importados. 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 (Martínez y Zabalo, 2005). En México parecía que las devaluaciones del peso y el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) de 1994 propiciaban el paso de México a la OEM, puesto que desaparecía la cláusula 807/9802 del arancel de aduanas de los Estados Unidos que impedía el desarrollo de un sector textil propio. Sin embargo, debido a la dificultad de establecer encadenamientos entre empresas y de desarrollar un sector complejo como el textil, a la industria de la confección mexicana le ha costado mucho desarrollar la producción OEM. Asimismo, a diferencia de la producción triangular asiática, no son las empresas autóctonas sino las estadounidenses las que coordinan la incipiente producción de paquete completo en México (Gereffi, 2000). A su vez, en República Dominicana y el Caribe no hay ningún caso de OEM o producción de paquete completo. Esta región parece haber caído en la trampa del bajo valor añadido (CEPAL, 2004). Así, estos países han basado su estrategia para el sector en la firma de acuerdos comerciales con Estados Unidos, y que culminará 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 inglés. Esta estrategia se basa en el aprovechamiento de las ventajas de proximidad y acceso preferente al mercado estadounidense. Sin embargo, este tipo de ventajas se encuentran amenazadas por la capacidad competitiva de los productos asiáticos, en particular chinos, que son capaces de suministrar una gama creciente productos en plazos de entrega cada vez menores.

Una diferencia fundamental que explica este resultado es que Asia del Este, a diferencia de América Latina, ha aplicado una política industrial activa. En este sentido, algunos autores afirman que Porter subestima el papel desempeñado por el Estado. Así, la política de promoción de exportaciones de Asia del Este, en realidad

fue una mezcla de la misma con la substitución de importaciones. De esta forma, industrias nacientes complejas como el textil recibían protección respecto del exterior, ayudas públicas, etc. Seguidamente, para evitar que esta política produjera resultados ineficientes, los sectores eran abiertos a la competencia tan pronto alcanzaran el estadio competitivo. Desgraciadamente, este tipo de políticas no pueden ser repetidas hoy en día, en el contexto neoliberal actual, por otros países en vías de desarrollo (Lall, 1996). Sobre este punto, coincidimos con autores como Humphrey y Schmitz (2002) más que con Gereffi, ya que consideramos que no es fácil la progresión de los países en desarrollo. Aquel debate nos parecía más interesante que la posterior síntesis realizada entre dichos autores (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005).

El ascenso de China en los 1990

China se presenta en los últimos años como el principal origen de las importaciones de la UE-15 para productos del sector a pesar de la protección mediante el sistema de cuotas establecido desde 1995 y que ha descansado especialmente sobre aquellos productos donde la ventaja competitiva de los productos chinos era mayor. La capacidad exportadora de China debe entenderse dentro de un marco de referencia más amplio, en el que las inversiones realizadas por empresas de otros países del entorno, sobre todo Hong Kong y en menor medida Taiwán. Estas inversiones han sido fundamentales a la hora de desarrollar un potente sector exportador basado, por una parte, en los bajos costes laborales, pero también en la creciente capacidad de China para escalar en la cadena de valor y ser capaz de aumentar la calidad y rapidez de entrega de este tipo de productos.

El establecimiento de Zonas Económicas Especiales⁵³ (ZEE) y otros tipos de zonas con privilegios especiales para las empresas extranjeras en China han servido como plataforma para la creación de empleo y mejor utilización de los recursos disponibles, para la formación de capital y transferencia tecnológica, la expansión del comercio, para acometer reformas económicas de amplio calado y para abrir la economía China (Ge, 1999). Derivado de esta política de apertura la costa Este del país se encuentra en la actualidad abierta al exterior y el gobierno chino ha mostrado

⁵³ En este tipo de emplazamientos son muy importantes las actividades relacionadas con el “procesamiento de exportaciones”, mecanismo similar al Tráfico de Perfeccionamiento Pasivo. Para el caso estadounidense el término más utilizado para hacer referencia a este tipo de transición será el de “producción compartida”.

su interés por crear el ambiente propicio para que las actividades de menor contenido tecnológico y más intensivas en mano de obra se trasladen hacia el interior del país.

En el caso de la industria textil y de la confección, sector de especial relevancia en la estrategia de apertura de la economía china, las inversiones procedentes de Hong Kong han jugado un papel principal. En un principio estaban basadas en las actividades de ensamblaje más sencillas, estaban concentradas en la región adyacente de Guangdong y en buena parte descansaban sobre operaciones de tráfico de perfeccionamiento pasivo. A lo largo de la década de los 80 y 90 se ha producido un cambio en el patrón de estas inversiones observándose como los beneficios derivados de las inversiones concentradas geográficamente han dado lugar a clusters que han ido desplazando geográficamente las labores más intensivas en mano de obra, primero hacia otras regiones costeras situadas más al norte y posteriormente hacia el interior del país (Au y Yu, 2002).

La evolución de la estrategia seguida por las empresas del sector con origen en Hong Kong, esto es, deslocalizar en China fases del proceso de producción cada vez más intensivas en capital y tecnología, quedándose con las funciones de rango superior, hace que podamos encontrarnos en la actualidad con lo que se ha venido a denominar “ciudades cadena de valor”⁵⁴ situadas en China. Un ejemplo es la ciudad de Dongguan, situada a 30 minutos de la frontera con Hong Kong, donde la empresa de confección Luen Thai Holdings Ltd. está desarrollando un complejo industrial donde se den cita todas las actividades relacionadas con la cadena de valor del sector (*desing to store*) y disminuir de esta manera el tiempo de producción así como garantizar la calidad del producto⁵⁵.

Así, es necesario tener en cuenta que la base de la ventaja competitiva de los productos chinos en los mercados internacionales no descansa únicamente en sus bajos costes laborales. La capacidad para avanzar en la cadena de valor y entrar en la fase de paquete completo, así como las relaciones productivas establecidas con los países de su entorno, hace que estos productos sea capaces de ser suministrados en plazos cada vez más ajustados y sean de creciente calidad. Este avance en la cadena de valor se ha debido en parte a las restricciones impuestas en

⁵⁴ The Economist, 28 de mayo de 2005

⁵⁵ <http://www.luenthai.com/products.htm>

forma de cuotas por parte de EEUU y la UE, que ha hecho que se incentivase indirectamente la producción de productos de mayor calidad, actividades de mayor valor añadido y mejora en los plazos de entrega y no las actividades más intensivas en mano de obra y menor valor añadido sujetas a unas mayores restricciones (Appelbaum, 2004:7).

5. El nuevo marco regulador del sector textil y de la confección y su impacto en la Unión Europea ampliada

El Acuerdo sobre el Textil y Vestido (ATV), sucesor del Acuerdo Multifibras, y su reparto de cuotas y contingentes entre los países en desarrollo, ha determinado en gran manera la estrategia de localización de las empresas de estos sectores en los últimos tiempos. La desaparición de este acuerdo a partir del 1 de enero de 2005, tendrá como consecuencia que muchas empresas que se han localizado en ciertos países únicamente por este motivo se desplacen a otros lugares donde otros factores adquirirán más relevancia (menor coste de mano de obra, mejor infraestructura, y proximidad a los mercados, por ejemplo). No obstante, la protección y el escalamiento arancelario siguen vigentes en el sector y conforman otra realidad importante a la hora de fijar las localizaciones productivas del sector.

Pero, ¿hasta qué punto puede influir la expiración de este acuerdo en la evolución futura del sector? Según estimaciones existentes realizadas con modelos de equilibrio general (Francois et al., 1997), las exportaciones de productos textiles van a aumentar entre un 17,5% y un 72,5% según se utilice un modelo estático ó dinámico, mientras que en el caso de la confección este aumento es muy superior y se cifra entre el 70% con el modelo estático y un 190 % con el modelo dinámico.

Ahora bien, los estudios más recientes (IFM, 2004; Mayer, 2004; Nordas, 2004 y 2005; OCDE, 2004; Buelens, 2005, Ernst, Hernández y Zult, 2005; OIT, 2005 y UNCTAD, 2005) indican que además de un aumento de las exportaciones se va a producir una transformación importante del panorama de localización de las empresas de este sector, que tendrán una fuerte incidencia en la distribución mundial de la producción y el empleo. Estos estudios coinciden en señalar que China y la India, economías de bajos costos y enorme potencial laboral, van a ser los principales beneficiarios de este reajuste productivo a nivel internacional. A su vez se señalan perdedores natos como los países industrializados y los países en desarrollo beneficiarios del anterior sistema de cuotas. Si bien este ajuste tendrá

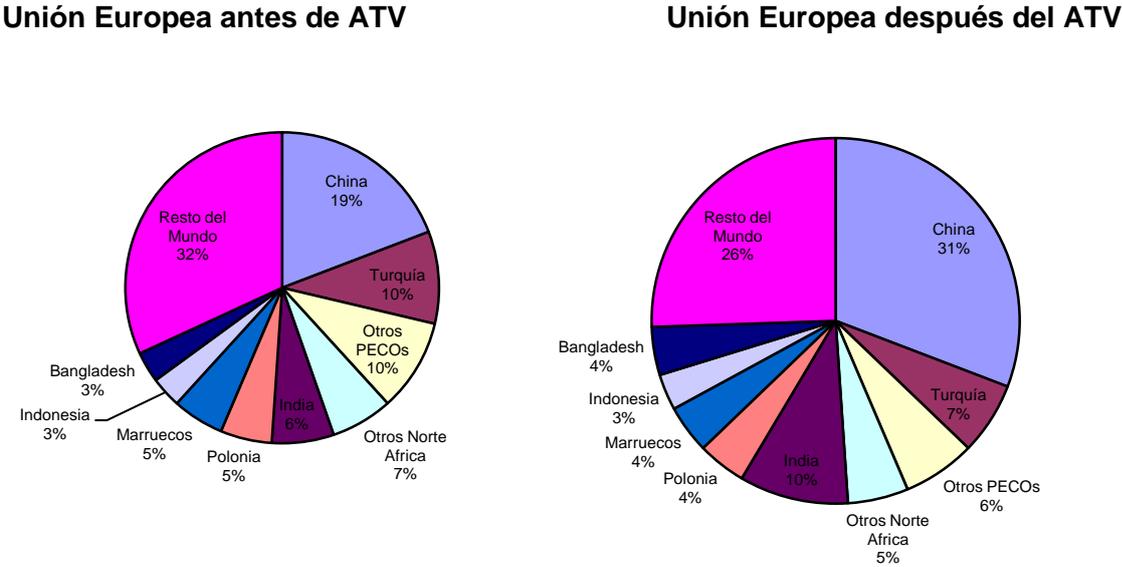
efectos negativos en términos de empleo y producción para los países del Norte, el ajuste será mucho más dramático en aquellos países como Bangladesh, Camboya, Nepal o Sri Lanka, en los que el sector textil y de la confección creció amparado por la restricciones impuestas a otros países más competitivos, en concreto China e India (PNUD, 2005:140). Finalmente tenemos otro grupo de países, donde destacan el resto de países del Sudeste Asiático, que cuentan con potencialidad para beneficiarse del nuevo contexto, ya sea por su nivel de competitividad, su proximidad a los países de destino, o como consecuencia de relaciones comerciales preferentes.

Así, los estudios referidos, señalan también que la alta integración vertical existente en el sector textil y la importancia del suministro flexible en tiempo real en el sector de la ropa, junto con un escenario de protección y escalamiento arancelario selectivo, y el papel preponderante de unas pocas Empresas Transnacionales (ETNs) en la producción y distribución mundial de este tipo de productos, configuran unas características específicas que hacen que los resultados efectivos esperados del escenario post-cuotas en el medio y largo plazo sean más matizados que la esperada huida masiva de este tipo de localizaciones hacia China y la India señalada por los modelos de equilibrio general. Nordas (2004) señala que localizaciones más próximas a los mercados de destino, como México, el Caribe, Europa Central y Oriental y Norte de África, y aquellos países con acuerdos comerciales preferentes con la Unión Europea y Estados Unidos, podrán retener con mayor éxito parte de las instalaciones productivas de este tipo sitas en su territorio, al compensar su menor competitividad con la reducción de los costes de transporte o las menores tarifas arancelarias.

Eso sí, no hay mejoras automáticas. El resultado efectivo va a depender, por una parte, de las decisiones de estas grandes ETNs de la distribución respecto a sus proveedores y sus exigencias de calidad y suministro rápido y flexible y las decisiones de inversión de las principales ETNs productivas, y por otra parte, de las medidas que se adopten en estos países para poder aumentar su producción en niveles competitivos, adaptándose a las nuevas necesidades de estos agentes principales y del mercado y así poder afrontar con éxito el nuevo escenario, tanto a nivel institucional como industrial como en mejora de infraestructuras de todo tipo transporte, comunicaciones, etc. (Nordas, 2005; UNCTAD, 2005).

Pero sin duda la previsión compartida más importante es la irrupción de la India y sobre todo, China. Estos países van a experimentar aumentos significativos tanto en la producción y el empleo como en las exportaciones de estos productos. En efecto, la ausencia de trabas y contingentes para este tipo de exportaciones permitirá a estas economías expandir de forma importante producción y superar con creces sus cuotas de mercado actuales, que han estado artificialmente limitadas por el sistema de cuotas anterior⁵⁶. Las mejoras esperadas son mayores en el mercado de la confección que en los textiles. Así, China y la India se perfilan como los principales países exportadores de ropa a la Unión Europea, con un aumento de su cuota de importaciones en el mercado europeo del 19 al 32 % para China y del 6 al 10 % para la India. Pero algunos países de Europa Central y Oriental y del Norte de Africa por su proximidad geográfica y sus relaciones especiales con la Unión Europea también son exportadores relevantes (Ver Gráfico 2) (Nordas 2004: 27-30)⁵⁷.

Gráfico 2: Participación de los distintos países en las importaciones del sector de la confección de la Unión Europea antes y después del ATV.



Fuente: Nordas, 2004

⁵⁶ La desaparición de las cuotas para China en 11 productos de confección el año 2001 supuso un incremento promedio de las importaciones de estos productos del 66 % durante 2002 (Buelens, 2005:14).

⁵⁷ Además, se estima que China obtendrá un aumento de su cuota del mercado estadounidense de ropa superior a un 300 %, pasando del 16 % al 50 % de este mercado. La India, por su parte, pasa a ser el segundo exportador a EEUU, experimentando un incremento superior, pasando de una cuota del 4 % al 15 %.

Estas excelentes previsiones se están quedando cortas si tenemos en cuenta algunos de los pocos datos reales disponibles respecto a la entrada de productos textiles chinos en los mercados de Occidente tras la efectiva desaparición del ATV.

Los incrementos han sido tales que han dado origen al estudio de posibles medidas de salvaguarda y antidumping para estas importaciones tanto por parte de los Estados Unidos como de la Unión Europea⁵⁸. Así, según datos de la Comisión Europea, en el primer trimestre de 2005, los aumentos acumulados para algunos productos de confección procedentes de China respecto al mismo periodo de 2004 han sido muy importantes, destacando el aumento del 164% de las camisetas, el 415% de los pantalones ó el 534% de los jersey⁵⁹. No obstante, esta tendencia no se ha consolidado en los trimestres siguientes donde los incrementos han sido mucho más moderados. De hecho, el comportamiento de los principales distribuidores de productos de confección a nivel mundial ha sido decisivo en este resultado. Estos distribuidores han retrasado mucho de los pedidos previstos para el último trimestre del 2004 al primer trimestre, sin cuotas, de 2005 y han concentrado una parte de las importaciones previstas para el segundo semestre del 2005 también en el primer trimestre de 2005 por temor a las previsibles cláusulas de salvaguarda por parte de la UE y EEUU, concentrándose en ese trimestre un volumen excepcional de pedidos (OIT, 2005:27).

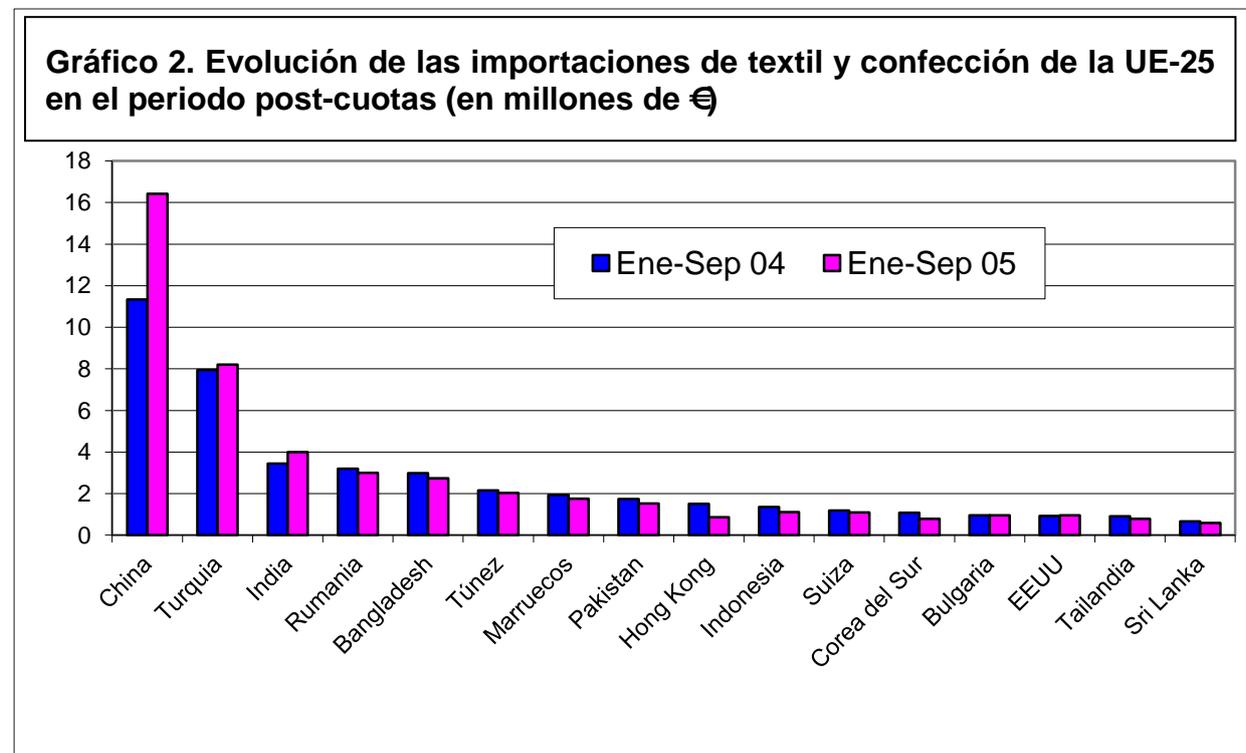
Por otra parte, se espera un descenso significativo en los precios internacionales de estos productos⁶⁰ e importantes ajustes en la distribución mundial del empleo a favor de los productores más competitivos señalados anteriormente, pero con un descenso global entre el 1 y 2,5% del empleo mundial para el año 2018 (IFM, 2004). Los principales beneficiados serán, lógicamente, China y la India, mientras que los principales países perjudicados serán los países occidentales que han estado imponiendo las restricciones cuantitativas ahora liberalizadas y los beneficiarios

⁵⁸ Si bien en el caso europeo el 10 de junio se ha alcanzado un acuerdo entre las dos partes para la limitación de las exportaciones de China - crecimiento máximo del volumen de exportaciones actuales entre el 8% y 12,5 %-hasta fines de 2007 en diez categorías sensibles donde se ha producido ese alza repentino (Comisión Europea, 12 de junio).

⁵⁹ CE, nota de prensa del 24 de abril de 2005.

⁶⁰ La CE estimaba descensos en el precio de los textiles del 2 % y de la confección entre el 5 y el 10 % en sus estudios del 2003. Los datos actuales reflejan descensos aun mayores en los precios de las importaciones de China a la UE-25 entre el primer trimestre de 2004 y el de 2005: tejidos de algodón de 5,28 a 4,3 €; Camisetas de 2,26 a 1,71€; Jerséis de 5,9 a 4,52 €; Vestidos de 11,05 a 6,46 € (OIT, 2005pp17-18).

anteriores de las mismas. No obstante, el impacto final en el empleo de los países individuales dependerá de otros factores adicionales como son la capacidad de respuesta del país a los cambios en el entorno comercial internacional y su desempeño en otros sectores (Nordas, 2005).

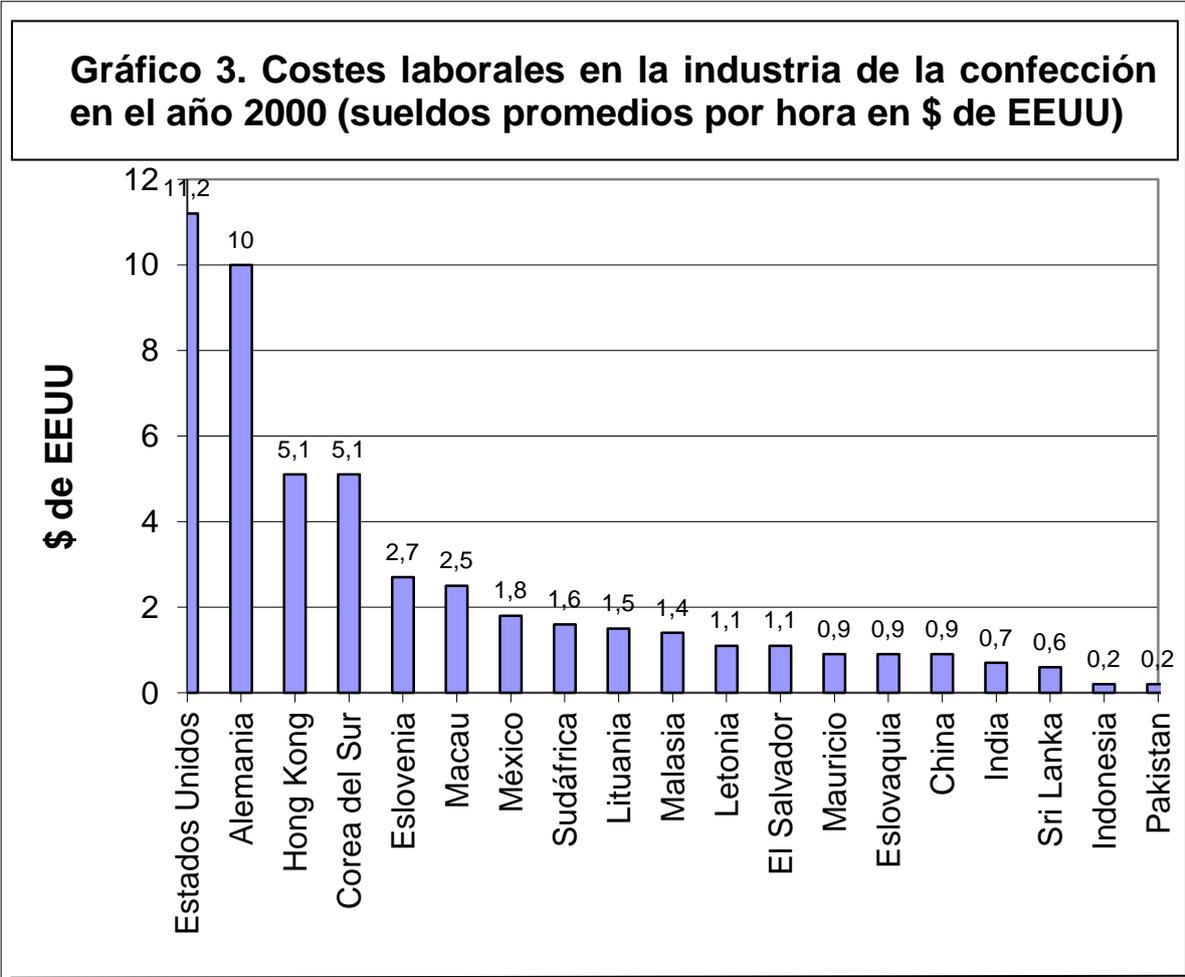


Fuente: Eurostat, Comisión Europea 28 de noviembre.

Analizando más detenidamente el caso europeo, y en una primera aproximación, los resultados esperados en la mayoría de los estudios apuntan a la continuación del descenso en la producción y empleo que se ha venido produciendo en estos sectores en las últimas décadas. El empleo descendió a un promedio anual del 2,4% en el periodo 1995-2001 en la UE-15⁶¹. No obstante, si se profundiza en el análisis el resultado esperado difiere según se trate del sector textil o de la confección y de los países concretos. La mayor competencia externa que supone el nuevo contexto, se espera que tenga un impacto negativo en aquellas actividades más intensivas en mano de obra y bajo valor añadido del ámbito de la confección, donde las diferencias en los costes salariales (ver gráfico 3) son vitales y la irrupción de China puede tener una gran incidencia en términos de pérdidas de empleo.

⁶¹ A pesar de la protección, y teniendo en cuenta el aumento de la productividad que se ha producido en el proceso de modernización implementado en el periodo 1970-2000, en este periodo se ha producido una pérdida total de empleos en los sectores del textil y de la confección de 4,1 millones tan sólo en Francia, Alemania, Japón, el Reino Unido y Estados Unidos (Nordas, 2005, pp11).

Así, tanto los países principales de la UE-15 como los de Europa del Este vinculados a ellos mediante el TPP, se enfrentarán a crecientes dificultades a la hora de competir con unos productos de bajo coste y creciente calidad provenientes de los países del Sudeste asiático- y fundamentalmente de China- que han sabido escalar en la cadena de valor. El Instituto Francés de la Moda (IFM) prevé una aceleración en el descenso del empleo en el sector textil del 2,4 % anual actual a un 2,7% en la UE-15 y un shock mucho más importante en el caso de la confección. En este sector se pasa de un descenso promedio actual del 3,5% al 9%. El Reino Unido, Alemania y Francia son los principales perjudicados con descensos del 15,3 %, 12,2% y 10,5 % respectivamente. Por su parte el estudio empírico de (Ernst, Hernández y Zult, 2005, pp27) cifra esa reducción del empleo entre los 12 mil de Francia y los 36 mil empleos en Italia, pasando por los 18 mil en España o los 20 mil en Portugal.



Fuente: elaboración propia en base a UNCTAD 2005 pp1.

Por su parte, los datos reales de Eurostat disponibles del periodo sin cuotas confirman un descenso importante de la producción y el empleo en el sector textil

europeo, muy especialmente en el sector de la confección entre abril de 2004 y abril de 2005. La producción de textiles disminuyó un 3,8% en la UE-15 y un 3,6% en la UE-25, mientras que en el sector de la confección ese descenso es mucho mayor alcanzando al 7,3% en ambos grupos de países. Otro tanto se puede observar en los datos de empleo. Descendió un 3% en el mismo periodo en la UE-25 y un 2,4 en la UE-15 para el sector textil y un 9,8% y un 11% respectivamente en la confección (OIT, 2005:19).

Ahora bien, no hay que olvidar que la industria del textil y de la confección europea es muy importante a nivel internacional y ha experimentado un importante proceso de modernización y especialización en los segmentos de mayor valor añadido acompañado de importantes aumentos en la productividad. Este hecho le permite afrontar con optimismo esta liberalización del sector, máxime ante la expectativa de la apertura de un inmenso mercado como el chino (se espera que 250 millones de chinos demanden productos textiles de lujo en los próximos años) y sin olvidar las oportunidades de apertura de nuevos mercados tras la finalización de las negociaciones comerciales de Doha.

Desde el punto de vista de los países de nueva adhesión, la principal amenaza sería su estancamiento en la “trampa del bajo valor añadido” puesta de manifiesto por la CEPAL. Durante la vigencia del ATV, los países del entorno UE-15 se han beneficiado indirectamente en su acceso al mercado europeo a través de interrelaciones productivas basadas en acuerdos preferenciales. Así, la producción de los países de Europa Central y Oriental y de aquellos países del Mediterráneo con acuerdos preferenciales con la UE, entraba en el mercado europeo protegida de la competencia establecida por países como China o India, pero en el nuevo contexto, mantener su especialización en las actividades más dependientes de bajos costes laborales les aboca al fracaso al entrar en competencia con países como China o India, donde estos costes son muy inferiores. Así, el TPP no actúa como “factor de desarrollo sostenible” (Flores y Luengo, 2002). Además, la proximidad geográfica se revela fundamental para una parte del sector más dependiente de la moda, y que exige una entrega a tiempo. Por ello, como se ha señalado, estos países siguen copando las primeras posiciones entre los países exportadores a la Unión Europea logrando mantener con ligeros descensos las cuotas de mercado anteriores a la desaparición de las cuotas. Es este segmento donde claramente

estos países periféricos próximos cuentan con una clara ventaja competitiva, pero ésta debe explotarse conjuntamente con el ascenso en la cadena de valor que haga que el valor añadido de sus exportaciones aumente.

6. Consideraciones finales

El mercado europeo para el sector ha vivido una década de liberalización que no sólo se debe a la progresiva reducción de cuotas contemplada en el Acuerdo sobre el Textil y Vestido, sino también a la eliminación de barreras al comercio con otros países de su entorno. Como resultado de este proceso, se ha constituido un área de integración regional, PANEUROMED. En general, podemos decir que las empresas del sector textil y de la confección con sede en los países de la UE-15, han utilizado a los países de bajos salarios de este entorno para deslocalizar las funciones más intensivas en mano de obra, tanto a través del tráfico de perfeccionamiento pasivo como por medio de inversiones extranjeras directas. No obstante, la forma en que se ha hecho ha dificultado la escalada en la cadena de valor en los países periféricos. Las características que presentan los más cercanos competidores, en este caso China, capaz de competir vía precios y con una gran capacidad para escalar en dicha cadena, hace que el futuro de esta estrategia se vea comprometido.

La competencia entre los distribuidores, verdaderos dominadores de estos sectores, y la aparición de nuevos países productores ha exacerbado la competencia y la globalización en estos sectores. Los países del Sur más exitosos han sido los de Asia del Este, los cuales han aplicado políticas industriales activas para pasar del mero ensamblaje a la producción de paquete completo y el desarrollo de marcas propias. Otros países del Sur, como los de la Cuenca de Caribe por ejemplo, se encuentran estancados en las actividades de menor valor añadido.

Los cambios producidos en el marco regulador van a suponer un cambio importante en las estrategias de localización de las empresas de los sectores textil y de la confección. Ello repercutirá de un modo importante en la producción y el empleo. Un ganador claro está siendo y será China, que alcanza ya el 30% de las importaciones europeas. Por otra parte, se prevé la intensificación de la pérdida de producción y empleo en la UE. Ahora bien, este descenso no va a ser homogéneo tanto entre países como tipo de productos. No hay que olvidar que la UE tiene un dominio importante de los productos de alto valor añadido, donde las perspectivas de mejora

son muy altas por el crecimiento de la demanda china de este tipo de productos y por el previsible mejor acceso a los mercados fruto de las actuales negociaciones de Doha. No obstante, los potenciales beneficios derivados de esta situación no son automáticos sino que requieren una política activa. Para ello la tecnología, la cualificación de la mano de obra y el diseño son factores fundamentales. Asimismo, el capital relacional o los clusters son factores críticos, bien en base a la proximidad geográfica inmediata (como en Italia) o en el espacio integrado PANEUROMED.

Por todo ello sería conveniente facilitar el aprendizaje y la escalada de valor en estos países del entorno de la UE. De esta manera se podría, por una parte, garantizar una especialización en las actividades de mayor rango (marcas, marketing y distribución) y, por otra parte, establecer una red de suministradores más adecuada a las exigencias impuestas por las condiciones del mercado internacional. Nos estamos refiriendo, sobre todo, a que a estos países de la periferia se les facilite la entrada en el suministro de “paquete completo” o etapa OEM, que presupone unas mayores cualificaciones en materia tecnológica, independencia y establecimiento de redes propias de subcontratación para el proveedor. Además, la aplicación de las normas de origen para los intercambios con sus socios comerciales más próximos garantizaría que una parte de los insumos utilizados en la producción sean de procedencia comunitaria, con lo que se asegura la salida de este tipo de productos, sobre todo textiles, para la producción de prendas de confección en terceros países.

Bibliografía

Abernathy, F. H.; Dunlop, J. T.; Hammond, J. H.; Weil, D. (2004): "Globalization in the Apparel and Textile Industries. What is New and What Is Not?", in Martin Kenney y Richard Florida (editors), *Locating global advantage. Industry dynamics in the international economy*, Stanford University Press, Stanford, California

Adler, U. (2004): "Structural change. The dominant feature in the economic development of the German textile and clothing industries", *Journal of Fashion Marketing and Management* Vol. 8 No. 3, 2004, pp. 300-319

Aragon, C.; Aranguren, M.J.; Iturrioz, C. (2002): *El sector textil: análisis para una estrategia*, Universidad de Deusto, San Sebastián.

Au, K.F. y Yu, H.W. (2002): "Developing synergistic and complementary effects in textiles and clothing (T&C) supply for Greater China", *Journal of Fashion Marketing and Management*, vol. 6, nº2, pp. 177-194

Belussi, F. (1997): "Dwarfs and giants maintaining competitive edge: the Italian textile clothing industry in the 1990s", in Ian M Taplin y Jonathan Winterton (editores), *Rethinking Global Production: A comparative analysis of restructuring in the clothing industry*, editorial Ashgate, Aldershot.

Bhachu, P. (2004): "It's hip to be Asian. The local and global networks of Asian fashion entrepreneurs in London", in P. Jackson, P. Crang y C. Dwyer (editores), *Transnational Spaces*, Routledge, Londres y Nueva York.

Buelens, C. (2005): "Trade adjustments following the removal of textile and clothing quotas" CEPS Working Paper nº 222, Mayo 2005

CEPAL (2004): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003*, Naciones Unidas, CEPAL

CEPS y WIIW (2005): "The textiles and clothing industry in an enlarged community and the outlook in the candidate states. Final report". Disponible en: http://europa.eu.int/comm/enterprise/textile/documents/tc_study_jan_2005_summary.pdf

Cerviño, Julio (1998): "Las empresas de distribución de productos de confección. Un caso de proyección internacional", *Distribución y Consumo* 50, febrero/marzo.

- Comisión Europea (2003): "El futuro del sector textil y de la confección en la Unión Europea ampliada". Documento COM (2003) 649 final. Bruselas
- Comisión Europea (2003): "Economic and competitiveness analysis of the European textile and clothing sector". Documento SEC (2003) 1345. Bruselas
- Chan, A. y Ross, R.J. (2003): "Racing to the bottom: international trade without a social clause", *Third World Quarterly*, vol. 24, nº 6, pp. 1011-1028
- Dicken, P. (2003): *Global Shift: Reshaping the global economic map in the 21st century*, Fourth Edition, The Guilford Press, New York y London
- Ernst, C, Hernández, A. and Zult, D. (2005) "The end of the Multifibre Agreement and its implications for trade and employment" Employment Strategy Papers 2005/16. Employment Strategy Department. ILO. Geneva.
- Flores, G. y Luengo, F. (2002): "La desigual integración del Este en la Unión Europea", *Economía Industrial*, nº 345, pp. 29-46
- Francois, J.S., Mc Donald, B y Nordström, H (1997) "The Uruguay Round: a global general equilibrium assessment", in Robertsen D (ed) *East Asian Trade after the Uruguay Round*, Cambridge University Press, Cambridge
- Ge, W. (1999): "Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy: Some Lessons For Economic Liberalization", *World Development* vol. 27 nº 7 pp. 1267-1285
- Gereffi, G.; Humphrey, J.; Sturgeon, T. (2005): "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy* 12:1 February 2005: 78-104
- Guercini, S. (2004): "International competitive change and strategic behaviour of Italian textile-apparel firms", *Journal of Fashion Marketing and Management* vol. 8 No. 3, 2004, pp. 320-339
- Hanzl-WeiB, D. (2004): "Enlargement and the Textiles, Clothing and Footwear Industry", *The World Economy*, vol. 27, nº 6, pp. 923-945
- Humphrey, J.; Schmitz, H. (2002): "How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?", *Regional Studies*, vol. 36.9, pp. 1017-1027

- 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
- Keenan, M., Saritas, O. y Kroener, I. (2004): "A dying industry-or not? The future of the European textiles and clothing industry", *Foresight*, vol. 6, n° 5, pp. 313-322
- Lall, Sanjaya (1996): *Learning from the Asian Tigers: Studies in Technology and Industrial Policy*, Macmillan Press Ltd y St. Martin's Press Inc, London y New York.
- Lissoni, F.; Pagani, M. (2003): "How many networks in a local cluster? Textile machine production and innovation in Brescia", in D. Fornahl and T. Brenner (editores), *Cooperation, networks and institutions in Regional Innovation Systems*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- Luengo, F. (1999): La economía de los países del Este: autarquía, desintegración e inserción en el mercado mundial. Ed. Síntesis. Madrid.
- Maluquer, S. (2003): "La industria textil-confección europea en el umbral del siglo XXI", *Boletín Económico de ICE* N° 2768, del 5 al 18 de mayo de 2003.
- Martínez, E. y Zabalo, P. (2006): "El incierto futuro del empleo femenino en la maquila centroamericana y dominicana", *Revista Lan Harremanak*, n° 13 (prox. publicación). Leioa
- Mayer, J. (2004): "Not totally naked: Textiles and clothing trade an a quota free environment. UNCTAD Discussion Papers n° 176. Diciembre
- Neidik, B. (2004): "Organizational foundations of export performance. The case of the Turkish apparel industry", *Journal of Fashion Marketing and Management* Vol. 8 No. 3, 2004, pp. 279-299.
- Nordas, H.K. (2005) " Labour implications of the textiles and clothing quota phase-out". Sectoral activities programme. Working Paper n° 224. ILO. Geneva.
- Nordas, H.K. (2004): "The textile and clothing industry post the agreement on textiles and clothing". WTO discussion paper n° 5. WTO. Ginebra.
- OCDE (2004): "A new world map in textiles and clothing: adjusting to change". OCDE. Paris.

OIT (2005): "Promoción de un llobalización justa en el sector de los textiles y el vestido tras la expiración del Acuerdo Multifibras. OIT. Departamento de actividades sectoriales. Ginebra.

PNUD (2005): "Informe sobre el desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. PNUD-Mundi prensa.Nueva York.

Porter, Michael E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London.

Singleton, John (1997): *The world textile industry*, Routledge, London and New York

Spinanger, D. (1995): "La repercusión de los cambios estructurales y tecnológicos en el empleo y los ingresos en la industria del vestido", in G. van Liemt (director), *La reubicación internacional de la industria*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Taplin, I. M. y Winterton, J. (editores) (1997): *Rethinking Global Production. A comparative analysis of restructuring in the clothing industry*, editorial Ashgate

Taplin, I. M. y Winterton, J. (2004): "The European Clothing Industry. Meeting the Competitive Challenge", *Journal of Fashion Marketing and Management*, vol. 8, nº 3, pp. 256-261

Tokatli, N. y Kizilgün, Ö. (2004): "Upgrading in the global clothing industry: Mavi Jeans and the transformation of a Turkish firm from full-package to brand-name manufacturing and retailing", *Economic Geography* 80(3): 221-240.

UNCTAD (2005) " TNCs and the removal of textiles and clothing quotas" United Nations. New York and Geneva.

UNIDO (2003): *The global apparel value chain: What prospects for upgrading by Developing Countries*, sectoral studies series, United Nations Industrial Development Organization, Vienna

Yoruk, D.E. (2001): Patterns of Industrial Upgrading in the Clothing Industry in Poland and Rumania, *Centre for the Study of Economic&Social Change in Europe*, Working Paper nº 19.

Capítulo IV

La liberalización agrícola y el aumento de la inseguridad mundial

Efren Areskurrinaga
**La liberalización agrícola y
el aumento de la inseguridad
alimentaria mundial**

*Efren Areskurrinaga Mirandona es economista, máster en Economía del Desarrollo por la Universidad de Londres y profesor en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Adscrito a Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la UPV/EHU), participa en sus diferentes ofertas de formación (másteres y cursos especializados) e investigaciones. Ha colaborado en diversos libros, entre ellos, **El incendio frío. Hambre, alimentación y desarrollo** (coord. Bob Sutcliffe; Barcelona, Icaria, 1996) y **100 imágenes de un mundo desigual** (Bob Sutcliffe; Barcelona, Fundación Intermón Oxfam, 1998). Sus trabajos de investigación se centran en el sector agrícola de los países del Sur y sus políticas comerciales, y es autor de diversas publicaciones sobre estos temas.*

La actual crisis alimentaria mundial —que afecta especialmente a los más de 800 millones de personas que pasan hambre— tiene su origen en el proceso de liberalización económica: los alimentos se han mercantilizado y han quedado a merced de los avatares del mercado internacional. Se ha confiado sobremedida en el mecanismo de mercado para satisfacer las necesidades alimentarias de la población y garantizar la seguridad alimentaria. La crisis financiera mundial y el impulso de los agrocombustibles líquidos por parte de los países de la OCDE han convertido estas «mercancías» en inversiones muy convenientes para los inversores institucionales internacionales y al mismo tiempo en insumos de la industria de los carburantes. Todo ello ha contribuido a elevar la demanda y los precios de los alimentos, desviando parte de la producción de sus fines alimenticios y encareciendo su adquisición. No se puede entender la merma de la seguridad alimentaria mundial y la crisis actual si no se tienen presentes las políticas de liberalización de la agricultura aplicadas en las últimas décadas en las economías del Sur, así como el reciente impulso de las políticas de producción de agrocombustibles como respuesta al cambio climático y la dependencia del sector energético de los combustibles fósiles. Su superación sólo puede pasar por una redefinición de las políticas alimentarias que desmercantilice los alimentos y reconozca el carácter multifuncional de la agricultura y la importancia de la propia capacidad productiva de las comunidades locales para satisfacer las necesidades alimentarias.

ÍNDICE

1. Características y evolución del sector agrícola en los países del Sur	1
2. Las políticas de liberalización agrícola en los países del Sur en las últimas décadas	3
3. La liberalización y las políticas de promoción de los agrocombustibles	7
4. Inseguridad alimentaria, hambre, desempleo y pobreza	7
5. La crisis alimentaria mundial en la actualidad	11
6. Hacia una nueva política agrícola y alimentaria mundial que respete el derecho a la soberanía alimentaria	12
Notas	13
Bibliografía	14

1 Características y evolución del sector agrícola en los países del Sur

El papel que desempeña el sector agrícola en la mayoría de los países del Sur es fundamental. Por una parte, tiene un peso muy alto en la actividad económica que se realiza en ellos y supone la principal ocupación de la fuerza de trabajo. Por otra parte, es la principal actividad económica generadora de divisas. Ahora bien, este diagnóstico general requiere importantes matizaciones. Hoy en día es imposi-

La liberalización agrícola y el aumento de la inseguridad mundial.

Efren Areskurrinaga

Cuadernos Bakeaz, N°86. Diciembre 2008. Serie. Economía y Ecología.

Resumen

A pesar del importante avance tecnológico, y la extraordinaria capacidad productiva agrícola, hoy en día más de 800 millones de personas de todo el mundo no disponen de los alimentos necesarios para llevar adelante una vida sana y pasan hambre. La mayoría de ellas vive en los países del Sur y, en particular, en los entornos rurales de los mismos. Para muchas de ellas la agricultura es su principal actividad económica y la fuente principal de ingresos por lo que los avances o retrocesos en este ámbito inciden forma importante en su bienestar y en el desarrollo global del país. Ellas son las primeras en sufrir la crisis mundial actual. Crisis alimentaria que tiene su origen en el proceso de liberalización económica sufrida por estas economías donde se mercantilizan los alimentos y éstos quedan al albor de los avatares del mercado internacional. Se confía sobremanera en el mecanismo de mercado, y además de ámbito internacional, para la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población mundial, y en definitiva la seguridad. Pero la crisis financiera mundial y el impulso por los países de la OCDE de los agro-combustibles líquidos convierten estas “mercancías” por una parte en inversiones muy convenientes para los inversores institucionales internacionales, y por la otra en insumos de la industria de los carburantes contribuyendo todo ello a generar un alza importante de su demanda y sus precios, desviando parte de la producción de sus fines alimenticios y encareciendo su adquisición.

No se puede entender la merma de la seguridad mundial y la crisis actual si no se tienen presentes las políticas de liberalización de la agricultura aplicadas en las economías del Sur como consecuencia de Planes de Ajuste Estructural (PAE) y del Acuerdo sobre Agricultura (AsA) alcanzado en la Ronda Uruguay del GATT y su gestión posterior por parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como el reciente impulso a favor de las políticas de producción de agro-combustibles como respuesta al cambio climático y la dependencia del sector energético de los combustibles fósiles. Su superación solo puede pasar por una redefinición de las políticas alimentarias que desmercantilice los alimentos y reconozca el carácter

multi-funcional de la agricultura y la importancia de la propia capacidad productiva de las comunidades locales para la satisfacción de las necesidades alimentarias.

INDICE:

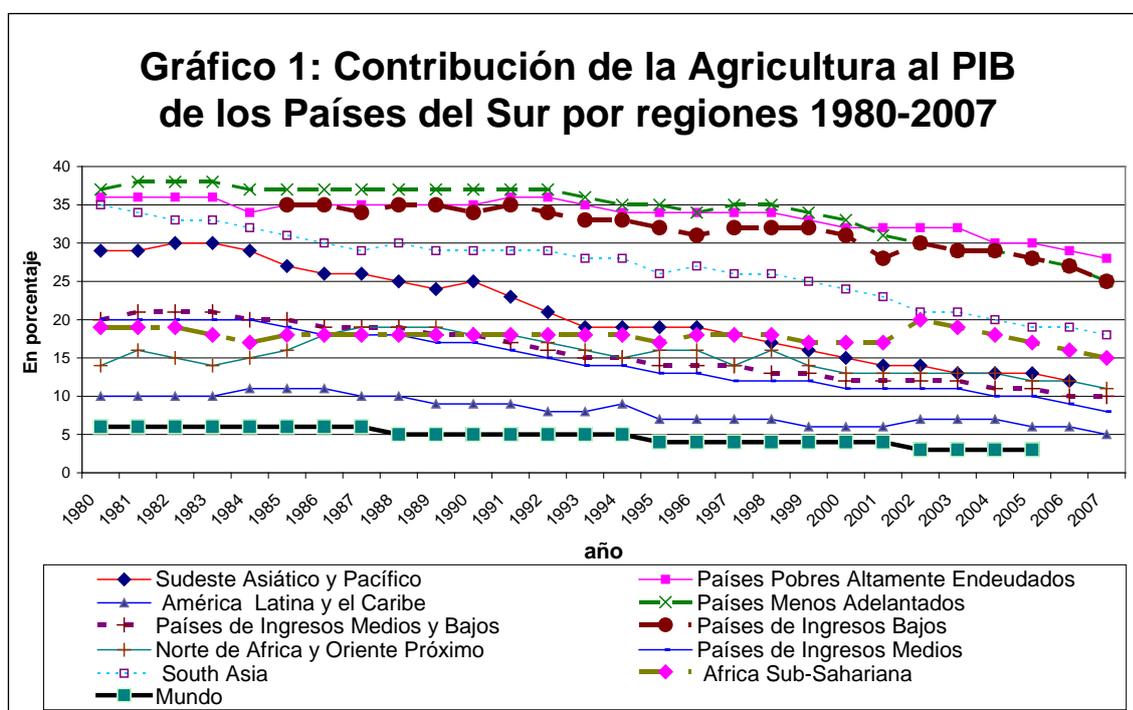
- 1. Características y evolución del sector agrícola de los países del Sur**
- 2. Las políticas de liberalización agrícola en los países del Sur en las últimas décadas.**
 - 2.1. Los Programas de Ajuste Estructural y el modelo de agricultura orientada al exterior.**
 - 2.2. El Acuerdo sobre Agricultura de la OMC: origen, evaluación y gestión.**
 - 2.3 Otros acuerdos de la OMC con efectos negativos en la agricultura del Sur**
- 3. Liberalización y políticas de promoción de los agro-combustibles.**
- 4. Inseguridad, hambre, desempleo y pobreza**
- 5. La crisis mundial**
- 6. Hacia una nueva política agrícola y alimentaria mundial**

Notas

Bibliografía.

1. Características y evolución del sector agrícola de los países del Sur

El papel que juega el sector agrícola en la mayoría de los países del Sur es fundamental. Por una parte, tiene un peso muy alto en el conjunto la actividad económica que se realiza en los mismos y supone la principal ocupación de la fuerza de trabajo. Por otra parte, es la principal actividad económica generadora de divisas. Ahora bien, este diagnóstico general requiere importantes matizaciones. Hoy día es imposible analizar al conjunto de los países en desarrollo del Sur como una entidad homogénea económica y socialmente. Es necesario afinar más el análisis diferenciando al menos grupos de países siguiendo criterios de afinidad geográfica ó de categorías analíticas más precisas.



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2008

Así, como se puede apreciar en gráfico 1, la aportación que realiza el sector agrícola al Producto Interior Bruto (PIB) de las distintas economías del Sur oscila de forma importante entre las diferentes agrupaciones de países durante todo el periodo analizado. Suponía el 10 % en el caso de los países latinoamericanos, pero cerca del 35% en el caso de los Países Menos Adelantados (PMAs) a comienzos de la década de los 80, y se sitúa actualmente en el 5 y el 25 %, respectivamente para los mismos grupos de países. Cuando el peso del sector el conjunto del mundo ha estado entorno al 5% en todo el periodo, reduciéndose en la actualidad hasta el 3 %.

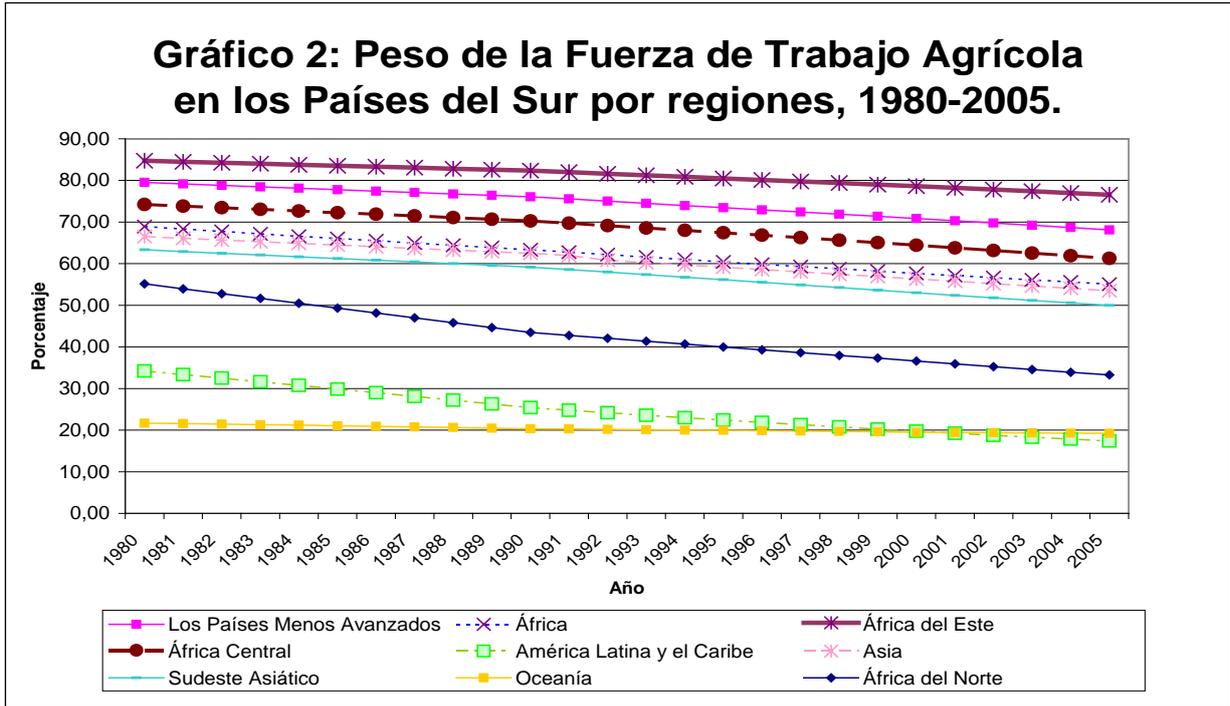
La aportación de la agricultura al PIB es mayor en aquellas agrupaciones de países de menores ingresos como es el caso de los PMAs⁶², y en general, en el conjunto de Países de ingresos bajos, y menor en las agrupaciones de mayor ingreso. A su vez, la importancia que la actividad agrícola tiene en el conjunto de la actividad económica es mayor en Asia que en cualquier otra región del mundo, siendo especialmente importante en el Asia del Sur. Le siguen en importancia el Este de Asia y el Pacífico, y a partir de los años 90, el África Subsahariana. En estos países la aportación del sector al PIB es claramente superior tanto al promedio mundial como al del conjunto de los países en desarrollo. Además, como veremos posteriormente, la mayor importancia de la agricultura como actividad económica se corresponde con la mayor incidencia del hambre y la subnutrición en estas regiones que el promedio mundial.

Un análisis cuantitativo más detallado revela que en el caso de los PMAs la agricultura ha realizado una aportación al PIB durante todo el periodo superior a un tercio, alcanzando el nivel máximo del periodo en un 37 % a comienzos de los 80. Para el conjunto de los Países de ingresos bajos esa aportación alcanza una magnitud entre el 25 y el 35 %. Magnitud que es muy inferior tanto en el caso de los Países de ingresos medios y bajos (10-20 %) como si consideramos sólo a los Países de ingresos medios (10-15 %). En todos ellos, no obstante, el peso del sector agrícola ha disminuido manifiestamente durante el periodo analizado.

De igual modo la aportación de la agricultura al PIB presenta diferencias sustanciales por zonas geográficas. Oscila entre un peso del 5 -10 % en el caso de América Latina y el Caribe y un peso de entre el 15 – 35 % en Asia del Sur. Pero además presentan evoluciones dispares que van desde reducciones sustanciales sostenidas como en Asia del Sur – pasa de suponer el 30 % del PIB a comienzos del periodo al 17 % del final del mismo-, a oscilaciones importantes de su peso tanto al alza como a la baja del al 10 al 15 % como ocurre en el caso del Cercano Oriente y Norte de África, o la estabilidad de la aportación en torno al 18 % en prácticamente todo el periodo, como ocurre en el caso del África Subsahariana.

⁶² Los PMAs es una lista de países que desde 1971 realiza con carácter trienal las NNUU e incluye a aquellos países que enfrentan dificultades y obstáculos manifiestos para el logro del desarrollo. Se elabora en base a tres criterios: i) ingresos bajos, ii) debilidad de capacidades humanas y iii) vulnerabilidad económica. Actualmente 49 países conforman esa lista, 34 países Subsaharianos, 9 Asiáticos, 1 Caribeño y 5 islas del pacífico.

Pero donde la importancia del sector agrícola es más importante, si cabe, es en el peso que la fuerza de trabajo empleada en el mismo juega en el conjunto de la fuerza de trabajo de estos países. Según la FAO, el peso que la fuerza de trabajo empleada en la agricultura representa con respecto al conjunto de la fuerza de trabajo del país es muy importante. Supera actualmente en todas las regiones el 20 % de la fuerza de trabajo total del país, con un máximo de incidencia próxima al 80 % de la fuerza de trabajo del conjunto del país. Y esto a pesar del descenso importante (entre 10 y 15 puntos porcentuales) y generalizado que esta variable ha experimentado en el periodo analizado. Una vez más, en este rango amplio de incidencia se pueden observar diferencias apreciables entre agrupaciones de países, tanto regionales como de ingresos. Así el gráfico 2 muestra que tanto en el continente asiático como en el africano la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura es superior al 50 % en todo el periodo, aun hoy día después de haber perdido 10 puntos en el periodo analizado.



Fuente: FAOSTAT

Pero si desagregamos el análisis en esas zonas geográficas se observa que el peso de la ocupación en la agricultura es significativamente mayor en el Este de África con niveles superiores al 75 % en todo el periodo. Mientras que en el Norte de África este peso oscila entre el 30 y 50 %, siendo América Latina y el Caribe la región donde la incidencia es menor (20 %) y que mayor descenso ha experimentado.

Estas tendencias geográficas explican los resultados de los PMA's mayoritariamente africanos. En este caso esta incidencia oscila entre el 80 % de comienzos del periodo al 70 % actual.

2. Las políticas de liberalización agrícola en los países del Sur en las últimas décadas.

A partir de los años 80, y como consecuencia del dominio del pensamiento neoliberal en el pensamiento económico y el poder político de los principales países desarrollados – y también en los países del Sur, cuyos gobiernos en su mayoría han acatado o incluso agravado esas políticas y cuyas élites económicas las han impulsado y se han beneficiado de ellas, la política agrícola y el desarrollo rural han experimentado un profundo cambio de orientación que ha tenido consecuencias importantes tanto en el ámbito de la inseguridad alimentaria y la expansión del hambre como en el proceso de desarrollo de estos países.

De este modo, la globalización neoliberal en el transcurso de estas últimas décadas ha levantado nuevos y potentes obstáculos al desarrollo de la agricultura en el Sur. Ello ha sido consecuencia de dos procesos principales: la implementación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en el marco del problema de la "Deuda externa", de una parte; y el proceso de liberalización comercial iniciado a partir de los acuerdos alcanzados en el marco de la 8ª ronda de negociaciones del GATT⁶³ (, la Ronda Uruguay (1986-94), de la otra.

2.1. Los Programas de Ajuste Estructural y el modelo de agricultura orientada al exterior.

El estallido del problema de la Deuda Externa fue la coartada ideal para que los economistas y políticos neoliberales situados en los centros de poder del Norte impusieran su visión económica a los países del Sur. Se estableció como precondition para cualquier tipo de renegociación de la deuda, la adopción de unos

⁶³ GATT son las siglas en ingles del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio firmado en 1947 por 23 países como medida transitoria ante la fallida constitución de la Organización Internacional del Comercio por la oposición de Estados Unidos.

programas de ajuste diseñados al amparo del nuevo credo económico: el fundamentalismo de mercado⁶⁴.

Estos PAE en la visión liberal pretendían formalmente superar la situación de subdesarrollo mediante el fomento del crecimiento económico bajo las nuevas coordenadas. Pero lo que buscaban en realidad era lograr que los países deudores del Sur dispusieran del volumen de divisas suficiente para hacer frente al pago de las obligaciones contraídas con los acreedores internacionales. Esa era la prioridad. Para ello se debía reforzar el sector exterior de estas economías. Este objetivo en el nuevo credo económico suponía la aplicación de medidas de liberalización interna y externa. Los PAE son la materialización efectiva de ese credo. Estos programas se aplicaron en numerosos países del Sur valiéndose de la posición de fuerza de los acreedores internacionales, pero que en el momento de su implementación no tenían ni la suficiente base ni teórica ni empírica para su implementación. Fueron verdaderos experimentos de receta única en la compleja y dispar realidad del Sur.

Los PAE tenían dos pilares básicos: la estabilización de la economía y el logro del equilibrio macroeconómico, en primer lugar, y el ajuste estructural de la economía para adecuarla a las directrices del nuevo pensamiento, en segundo lugar. Básicamente se trataba de priorizar las relaciones de mercado y la iniciativa privada frente a la intervención pública y la liberalización del sector exterior para favorecer los intercambios internacionales. Para proceder a su ejecución se produce un reparto de tareas entre las instituciones de Bretton Woods por el que el FMI se responsabiliza de la materialización del primero de los pilares, quedando en manos del BM el proceso de ajuste.

Las políticas adoptadas en este contexto por ambas instituciones, cada una en su ámbito, van a tener una incidencia decisiva en el devenir del sector agrícola de estos países. Primero entre los países más endeudados y posteriormente en la práctica

⁶⁴ El problema de la “deuda externa” como se sabe tiene su origen en la decisión de México de pedir una moratoria en el pago de sus obligaciones con los acreedores extranjeros. Este hecho alertó a los acreedores internacionales del peligro que corrían sus negocios y el sistema bancario internacional de generalizarse esos comportamientos en el conjunto de los países deudores del Tercer Mundo. Esto hizo que estos bancos presionaran a sus respectivos gobiernos para que tomaran medidas que impidieran que tal peligro cristalizara. La renegociación de la deuda y los planes de ajuste estructural son parte de esas medidas adoptadas en ese marco. Para una información más detallada de esta problemática ver Atienza (2002).

totalidad de ellos fruto de la generalización de estos PAE al conjunto de los países del Sur como “la receta” para salir del subdesarrollo.

Los programas de estabilización van a incidir negativamente en este sector porque en su afán por alcanzar el equilibrio macroeconómico se adopta un enfoque recesivo de contención de la demanda agregada, que se traduce en reducciones correspondientes del gasto público, incluido el gasto público realizado en el sector agrícola (sostenimiento de precios, almacenamiento, distribución y comercialización de alimentos....). Por su parte los programas de ajuste también van a incidir negativamente en este sector porque siguiendo la máxima de la liberalización externa, se va a priorizar la producción de productos agrícolas que tengan salida en los mercados internacionales frente al mercado interno. El sector agrícola en el nuevo enfoque tiene una clara orientación exportadora con la finalidad de obtener las divisas necesarias para hacer frente al servicio de la deuda. En consecuencia, la actividad agrícola ha oscilado de la producción de alimentos básicos (maíz, patata, arroz, trigo,...) para satisfacer las necesidades alimentarias de la población en el mercado nacional por las comunidades locales de campesinos hacia la producción de monocultivos (café, algodón, soja, cacao,...) en explotaciones extensivas que absorben gran cantidad de tierras y con un alto grado de mecanización orientadas a su venta en los mercados internacionales, principalmente del Norte. El reflejo más patente de esta transformación se puede observar en la reciente y progresiva utilización de productos agrícolas alimenticios (maíz, soja, azúcar,...) como insumos para la producción de combustibles líquidos cuando más de 800 millones de personas están sub-nutridas y pasan hambre. En lugar de proporcionar sustento a esta población se utilizan para alimentar automóviles.

En el camino se ha alterado de raíz la filosofía que guiaba la satisfacción de las necesidades alimentarias de un país. El concepto de autosuficiencia ha sido sustituido por un determinado modo de entender la seguridad que otorga al comercio internacional de alimentos un papel fundamental, pero desconocido hasta ese momento. Ahora prima el acceso y la disponibilidad de alimentos independientemente del origen de la producción. Lo importante es disponer de las divisas suficientes para poder hacer frente a la factura alimentaria. El comercio internacional de alimentos permite, además, acceder a los alimentos necesarios para satisfacer las necesidades alimentarias de un modo más eficiente. Para esta

visión la competencia en los mercados internacionales de alimentos permitirá sobrevivir sólo a los productores más eficientes (a pesar de que, como veremos, los bajos precios internacionales padecidos por el sector hasta fines de 2005 escondan cuantiosas ayudas por parte de los gobiernos del Norte a sus agricultores), lo que se traducirá en beneficios adicionales para los consumidores. Pero como veremos más adelante en la sección 3 estos resultados no se han materializado.

2.2. El Acuerdo sobre Agricultura de la OMC

La agricultura, que durante décadas había estado exenta de las negociaciones comerciales internacionales por voluntad expresa de los países del Norte en virtud de su carácter estratégico en la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, entra a formar parte de las negociaciones comerciales internacionales en el transcurso de la Ronda Uruguay del GATT, que se inician en 1986 a petición de estos mismos países. Tras décadas de protección del sector agrícola por parte de estos países, en las que en virtud del principio de la autosuficiencia alimentaria se ha impulsado la producción nacional de alimentos e implantado importantes barreras a las importaciones de alimentos de los países del Sur, los países del Norte proclaman, ahora, la necesidad de liberalizar el sector. Este cambio de actitud viene motivado fundamentalmente por los deseos de reducir los altísimos costes que la anterior política proteccionista suponía (por ejemplo la política agraria común –PAC– absorbe entorno a mitad del presupuesto comunitario) y hacerla más acorde con la nueva visión favorable al mercado, y contraría a la intervención pública. Pero durante su vigencia, estas políticas han supuesto la generación de cuantiosos excedentes agrícolas en los países del Norte que luego se han colocado en los mercados internacionales a precios bajísimos dificultando la expansión de la producción y exportación de productos agrícolas por parte de las economías del Sur, minando así su potencial ventaja comparativa en el sector y condenando a las poblaciones rurales de los mismos a un círculo vicioso de la pobreza caracterizado por bajos precios agrícolas, bajos salarios y baja productividad.

A pesar de estas circunstancias la Ronda Uruguay concluyó con un acuerdo global que incluía, entre otros, una reducción progresiva de las barreras comerciales en la agricultura, y que se materializó en el llamado Acuerdo sobre Agricultura (AsA). Este acuerdo, no obstante, resultó favorable a los países del Norte. Las múltiples excepciones contempladas, y la fijación arbitraria de los años de referencia para

acometer las reducciones arancelarias, hicieron que la protección de la agricultura por parte de los países del Norte, no sólo no se redujera, sino que incluso haya aumentado en estos últimos años. Por el contrario, en el caso de los países del Sur los compromisos liberalizadores, en la práctica, han sido más exigentes y su alcance mucho más profundo.

En efecto, tanto la PAC como la política agraria norteamericana han sido excluidas en gran medida del proceso liberalizador en virtud de un complejo sistema de cajas de diferentes colores⁶⁵ según el grado de distorsión que generan al comercio internacional. Las medidas adoptadas finalmente en el AsA, en lugar de reducir la protección y subsanar los obstáculos que este tipo de protección en el Norte había generado a los países del Sur, permite su continuidad e incluso su aumento. Por el contrario, en los países del Sur la liberalización de los mercados ha sido más intensa. Los errores en la determinación de la Medida Global de la Ayuda Total (MGA total) y las “concesiones” hechas a los países del Norte en el marco del acuerdo global (incluyendo la industria manufacturera y los servicios) explican este resultado.

El AsA alcanzado persigue dos objetivos claros. En primer lugar busca modificar las normas que rigen el comercio internacional de productos agrícolas, y en segundo lugar, la liberalización comercial en base a las nuevas reglas. Para ello el AsA se estructura en estos ámbitos principales⁶⁶:

- a) *La conversión a aranceles de las medidas proteccionistas no arancelarias*
- b) *La reducción de la protección arancelaria y la eliminación de los subsidios a la exportación*
- c) *El acceso a los mercados*

⁶⁵ En concreto se trata de las cajas verde, azul y ámbar. Las medidas de la caja verde se entiende no generan distorsiones al comercio internacional y no están sujetas a reducción. Las medidas incluidas en la caja ámbar son las que se consideran que pueden distorsionar el comercio internacional porque están ligadas al sostenimiento de precios o vinculadas a la producción y por tanto están sujetas a reducción; por último las medidas de la caja azul son las ayudas destinadas a limitar la producción y no están sujetas a reducción. La PAC y la Farm Act estadounidense han sido incluidas entre aquellas que no obstaculizan el comercio.

⁶⁶ Además se acordó una cláusula de salvaguarda especial para situaciones excepcionales de subidas súbitas e importantes de las importaciones como consecuencia de la aplicación del AsA, conocida como la Decisión de Marrakech; y la adopción de un Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF).

a) La conversión a aranceles de las medidas proteccionistas no arancelarias

Este compromiso ha recibido el nombre de tarificación y entró en vigor de un modo inmediato. Se asumía el compromiso de sustituir todas las barreras no arancelarias por aranceles y la fijación de un techo máximo de la protección, MGA total, a partir de la cual se contabilizan los compromisos de liberalización adoptados en el acuerdo. Para ello se fijó un nivel MGA total para cada uno de los productos agrícolas, pero en su elaboración muchos países, especialmente los del Norte, fijaron ese techo máximo en un nivel muy por encima del nivel de protección vigente. En cambio, los países del Sur fijaron estos niveles de máximos de protección muy por debajo de la de los países del Norte⁶⁷. Ello ha supuesto que a partir de ese momento muchos países han quedado imposibilitados para poder proteger sus mercados de las exportaciones baratas de los países del Norte. Los niveles de protección fijados en MGA total no son efectivos para eludir esa competencia, quedando los productores locales expuestos a la competencia externa. Hecho que en muchos casos se ha traducido en aumentos importantes de las importaciones de alimentos y deterioro de su sector agrícola.

b) La reducción de la protección arancelaria y la eliminación de los subsidios a la exportación

Esta parte del acuerdo fija los compromisos de liberalización propiamente dichos. Incluyen una reducción del nivel de protección arancelaria vigente tras el proceso de tarificación, y un compromiso de eliminación progresiva de las ayudas concedidas a la exportación. En lo que respecta a los compromisos de reducción arancelaria se acordó una reducción mínima de la protección media⁶⁸ del 15 %, con el compromiso de ampliarlo hasta el 36 % en un periodo de seis años en el caso de los países del Norte, y un descenso del 24 % para los países del Sur con un periodo de implementación más amplio de 10 años. En el caso de las subvenciones a la

⁶⁷ Se suelen presentar como razones que explican este comportamiento diferenciado de los países del Norte y del Sur el desconocimiento de muchos de estos países del significado y el alcance del proceso de tarificación y el hecho que se aceptara el AsA sin realizar una evaluación sobre las implicaciones que esas decisiones podían tener en sus respectivos países al carecer del personal y la cualificación necesaria para afrontar con garantías esas complicadas negociaciones comerciales.

⁶⁸ Este compromiso supone una reducción de hasta el 36 % del conjunto de los productos agrícolas dejando en manos de los países la determinación de los productos en los que se materializa esa reducción y en qué medida.

exportación -si bien algunas delegaciones expresaron la necesidad de eliminarlas definitivamente por las distorsiones que esta competencia desleal genera en los mercados internacionales- el resultado alcanzado refleja un compromiso pobre de reducción equivalente al 36% del gasto total en promoción de las exportaciones o el 21 % del volumen de exportaciones subvencionadas. En ambos casos el periodo de referencia adoptado –el nivel más alto entre el del periodo 1986-90 y el de 1991-92- era aquel en el que este tipo de medidas alcanzaron su máximo nivel, por lo que el alcance real del compromiso de reducción fue mucho menor del fijado formalmente. Pero es que además se acordó la prohibición expresa de estas prácticas por parte de aquellos países que en el momento del acuerdo no las practicaban. El resultado final ha sido permitir proseguir con esas prácticas a los países que las implementaban anteriormente y no al resto.

c) El acceso a los mercados

En vista de que era previsible que la fijación de las MGA totales supusiera *de facto* un obstáculo insalvable para el acceso de las importaciones de determinados alimentos a los diferentes mercados -lo cual vaciaría de contenido la supuesta liberalización del sector-, se acordó garantizar un acceso mínimo a todos los mercados sin discriminación alguna. Así todos los países asumen el compromiso de fijar un nivel arancelario especial inferior a la MGA total que permita que acceda a ese mercado un volumen mínimo de importaciones. Este acceso mínimo se fija en el 3 % del consumo de ese producto o del volumen de importaciones existente -el mayor de los dos- con el compromiso de aumentarlo hasta el 5 % durante el periodo de vigencia del acuerdo.

En la realidad esta medida ha sido muy poco eficaz a efectos de aumentar las importaciones de los países del Norte. Estos países han fijado el mínimo de acceso, no sobre cada producto, sino para cada grupo de productos de una categoría. De este modo no se ha producido un aumento significativo de las importaciones sino que simplemente se han mantenido los niveles anteriores. Es más, contradiciendo el principio de no discriminación, los EEUU y la UE han incluido el monto de las importaciones resultantes de sus acuerdos preferenciales con países del Sur en el cálculo de ese mínimo de acceso, limitando aún más las posibilidades de ampliación de sus exportaciones del Sur.

Por todo ello cabe concluir que el resultado real alcanzado tras 8 años de negociaciones fue muy escaso -dadas las intenciones manifestadas al inicio de las negociaciones-, y con un reparto de los costes y los beneficios muy desigual entre sus países miembros, donde el peso mayor de la liberalización ha recaído en los países del Sur.

Ahora bien, las medidas liberalizadoras adoptadas en el sector agrícola antes analizadas no hubieran tenido el nefasto impacto que han tenido en la agricultura de muchos países del Sur -podrían haber quedado en papel mojado como sucede en otros muchos ámbitos- de no ser porque el AsA forma parte de un acuerdo global, de obligado cumplimiento, tutelado por una institución surgida del propio acuerdo de la Ronda Uruguay, con plenos poderes para sancionar a los países que no cumplen sus compromisos: la Organización Mundial del Comercio⁶⁹ (OMC). De esta forma, desde su entrada en vigor el uno de enero de 1995, la aplicación y el desarrollo posterior del AsA han quedado en manos del Comité de Agricultura de la OMC.

Este acuerdo que fue firmado para un periodo de seis años, incluía su revisión al final del periodo con vistas a profundizar el proceso liberalizador. Así durante los años 1999 y 2000 se procedió a su revisión llegando a ser uno de los pilares de la nueva ronda de negociaciones comerciales aprobada en 2001 en Doha en la 5ª conferencia ministerial de la OMC.

Esta nueva ronda supone un nuevo impulso al proceso de globalización excluyente en vigor actualmente al ampliar las políticas liberalizadoras a los temas de Singapur⁷⁰ e incluir el mandato de profundizar en la liberalización de la agricultura. Ahora bien, las posturas en las negociaciones en este sector se encuentran tan enfrentadas que hasta la fecha no han permitido que se cierre nuevo acuerdo alguno. Se pueden distinguir tres posiciones diferenciadas:

⁶⁹ Para conocer las características, las funciones y sus ámbitos de trabajo desde un punto crítico ver Zabalo (2001).

⁷⁰ Entre los temas nuevos tenemos la reforma sobre el procedimiento de solución de diferencias, el medio ambiente, los servicios públicos, las inversiones, facilitación del comercio, la competencia, la revisión del ADPIC, etc.

1) EEUU y el Grupo de Cairns⁷¹ plantea que la liberalización acordada en el AsA fue insuficiente y proponen profundizar ese proceso con medidas liberalizadoras de mayor alcance. Así, plantean la desaparición de todo tipo de obstáculos al comercio y en el menor tiempo posible, y en especial exigen la eliminación de las subvenciones a la exportación. Afirman que la situación actual les perjudica porque no les permite obtener todas las ganancias que esperan –como productores eficientes- en un entorno más liberalizado que el actual.

2) La UE, Japón y Suiza, defienden el carácter multi-funcional de la agricultura. Consideran que su función va más allá de la mera producción de productos alimenticios e incluye el cuidado y el respeto de la tierra, el entorno rural y el medio ambiente. Para estos países la agricultura juega un papel central en la distribución territorial de los diferentes países que ha de ser tenida en cuenta. Por ello, las medidas liberalizadoras han de tomarse con cuidado y atendiendo al carácter especial y estratégico del sector.

3) El resto de los países del Sur, articulados inicialmente entorno al G-77, pero dónde desde la conferencia de Cancún con el liderazgo el G-20⁷², con Brasil y la India a la cabeza. Para estos la prioridad es revisar el AsA y su impacto durante estos años. Afirman que han sido los perjudicados de este proceso, y por tanto, antes de proseguir con nuevas medidas se han de corregir las profundas discriminaciones existentes entre los países del Norte y del Sur en el acuerdo inicial. Proponen crear un nuevo escenario en el que se recojan expresamente las necesidades de estos países de adecuar el proceso liberalizador a las prioridades nacionales de desarrollo y seguridad alimentaria. Defienden que se ha de garantizar a estos países un tratamiento diferenciado que tenga en cuenta su nivel de

⁷¹ Este grupo está compuesto por un grupo amplio de países del Sur y el Norte que se consideran a si mismos como productores eficientes de productos agrícolas, bajo liderazgo de Australia. Para ver lista completa y sus propuestas www.cairnsgroup.org.

⁷² Este grupo suponía en su inicio el 51 % de la población mundial, el 63 % de los campesinos, y representa el 20 de la producción agrícola mundial, el 26 % de las exportaciones y el 17 % de las Importaciones. Su composición y su peso en la escena mundial ha experimentado cambios tras la conferencia de Cancún tanto por nuevos ingresos como salidas. Han dejado el grupo países latinoamericanos como Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Perú (por presiones de los países del Norte y concesiones bilaterales) y se han incorporado a él importantes países asiáticos y africanos como Indonesia, Pakistán, Nigeria y Zimbabwe. Actualmente el grupo lo componen Argentina, Brasil, Bolivia, China, Chile, Cuba, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Venezuela y Zimbabwe.

desarrollo mediante, por ejemplo, una “Caja de Desarrollo” al estilo de las existentes para diferenciar entre ayudas permitidas a la agricultura. Entre las propuestas mencionadas que se incluirían en esta Caja de Desarrollo estarían la aplicación inmediata de la decisión de Marrakech⁷³ y el reconocimiento de la soberanía nacional en la aplicación de las políticas agrícolas y alimentarias para lograr la seguridad alimentaria nacional.

No obstante, el resultado final de Doha fue claramente favorable a las posiciones de los países del Norte. Se acordó iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales que incluye los nuevos temas de Singapur pero no se han recogido las medidas que planteaban los países del Sur ni su Caja de Desarrollo. Lo acordado recoge únicamente los intereses del Norte: nuevos objetivos de liberalización y la metodología para lograrlo. Deja fuera la revisión del impacto del anterior acuerdo ni el tratamiento diferenciado que se pedía desde el Sur. El mayor logro para estos países es el compromiso de reducción, con vistas a su eliminación, de los subsidios a la exportación. Un resultado que refuerza el actual proceso de globalización neoliberal, ya que renuncia al tratamiento diferenciado del sector y de los países en desarrollo e incide en su mercantilización.

Pero los avances en los objetivos sobre agricultura de Doha están siendo muy lentos. No ha habido acuerdo en el plazo previsto ni se han acercado posturas. La conferencia de Cancún de 2003, además, supuso un punto de inflexión en las negociaciones como consecuencia de la defensa enérgica de las posturas del Sur por el llamado G-20. Este grupo ha liderado la defensa de las posiciones de los países del Sur, no suficientemente atendidas en Doha, imposibilitando la repetición de un acuerdo nuevamente a medida de los países del Norte.

No ha sido hasta la conferencia de Hong Kong de diciembre de 2005 cuando se ha logrado un *acuerdo* sobre los temas y modalidades de negociación. Finalmente se han incluido los nuevos temas señalados en Doha, pero se acepta dedicar una atención particular a la dimensión del desarrollo, en especial en las negociaciones sobre acceso a los mercados y las negociaciones sobre Normas. En la cumbre de Ginebra de julio del 2008 se presentó un propuesta que profundiza el modelo

⁷³ Aunque el AsA reconoce esta posibilidad la OMC no ha autorizado su aplicación, a pesar de que en 1996 se produjo un importante y súbito de las importaciones en muchos países del sur, porque el FMI mantuvo que no estaba claro que esa subida masiva fuera consecuencia del AsA.

liberalizador vigente con la mera coetilla que los países en desarrollo tendrán un tratamiento más favorable en los tres ámbitos principales del acuerdo, y eso en medio de una crisis . Así se propone reducir entre el 50 y 85 % de la MGA, una reducción de la protección de entre el 48 y el 73% en el acceso a los mercados pero que contempla exenciones para los productos sensibles, y la eliminación de las subvenciones a la exportación en 2013, con el compromiso previo de reducir al 50% esas subvenciones para finales de 2010 (López, N. 2008:76-79). Pero fracasó en su intento de lograr un acuerdo sobre las negociaciones comerciales iniciadas en Doha siete años atrás entre otros factores por la oposición de China y sobre todo la India a nuevas mayores aperturas comerciales con cargas desiguales para los países del Sur y sin tener derecho para poder proteger a sus agricultores, garantizar la seguridad alimentaria y fomentar el desarrollo rural frente a la volatilidad y vulnerabilidad de los mercado de productos agrícolas (James, D 2008).

2.3 Otros acuerdos de la OMC con efectos negativos en la agricultura del Sur

Pero donde con mayor claridad se percibe el ataque de la globalización neoliberal al sector agrícola es en la materialización y posterior gestión del ADPIC⁷⁴. Este acuerdo supone una armonización al alza de la protección de los derechos de la propiedad intelectual al obligar a todos los países miembros a elaborar, en el plazo de 10 años, una ley de protección de la propiedad intelectual o similar, que incluya la protección de las patentes, las marcas registradas y los derechos de autor.

Este acuerdo, además de las implicaciones que tiene en otros ámbitos (acceso a medicinas baratas, transferencia de tecnología, etc.), supone en el caso de la agricultura un impulso claro a la biotecnología y la producción agrícola fundamentada en los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) comúnmente denominados como *transgénicos*. Estas tecnologías permiten modificar la estructura genética de los microorganismos y obtener así nuevas especies de cultivos, plantas o animales. Modificaciones que, se argumenta, permiten corregir los efectos perjudiciales que estos microorganismos generan en los cultivos (plagas, etc.) favoreciendo la obtención de una mayor cosecha y un menor consumo de pesticidas nocivos para el medio ambiente. Y por tanto se presenta como la respuesta tecnológica posible al hambre en el mundo. Pero su difusión no se ha producido sin

⁷⁴ Acuerdo sobre los derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, alcanzado en la Ronda Uruguay del GATT.

crear una importante polémica⁷⁵ que ha limitado su expansión territorial temporalmente.

Con la cobertura del ADPIC, estas modificaciones genéticas se pueden patentar otorgando vía libre a las Empresas Transnacionales (ETN) del sector químico y la biotecnología para una utilización mercantil y privada de este conocimiento. Basta con realizar una modificación genética a semillas existentes y patentarlas como invenciones para gozar de la exclusividad de las patentes. De esta manera, los bancos de semillas existentes a nivel mundial se convierten en un botín muy apetecible para el lucro mercantil. El acervo de conocimiento y mejora de las diferentes semillas que ha sido generado por los agricultores del mundo durante generaciones se ve amenazado por la lógica de la ganancia⁷⁶.

Es más, algunas de las semillas modificadas genéticamente que están en el mercado -las que utilizan la tecnología "terminator"- presentan una característica determinante: son semillas estériles. Están diseñadas para que germinen en una única temporada con lo que no generan nuevas semillas que se puedan replantar al año siguiente. Son válidas solo para una cosecha, o en la versión áas políticamente correcta, pueden germinar más de una vez, pero sólo si se le aplican un tipo concreto de fertilizantes-los que produce la misma empresa.

Esto supone que el agricultor que utiliza esas semillas para su producción, el año siguiente, necesariamente, tendrá que adquirir nuevamente otras semillas para seguir con su producción, de forma que su continuidad en el sector queda a expensas de la disponibilidad de los ingresos suficientes para adquirir las nuevas semillas. Circunstancia que sólo se dará si previamente ha obtenido una buena cosecha y un buen precio a cambio. Pero en un contexto en el que como consecuencia de las políticas de liberalización comentadas, la producción nacional de los países del Sur se haya expuesta a la competencia desleal de las exportaciones subvencionadas del Norte -que se traducen en importaciones baratas de alimentos en el Sur-, tiene muy pocas opciones de obtener un precio adecuado

⁷⁵ Se critica tanto su idoneidad para superar el problema del hambre (no es tanto una cuestión de falta de alimentos, sino el acceso a los mismos) como por los recelos que su uso provoca en cuanto a los efectos que su uso puede tener en las personas y el medio ambiente. Ver Altieri, M y Rosset, P (1999).

⁷⁶ Este proceso de apropiación del saber milenario de loa campesinos del mundo por parte de las empresas multinacionales en forma de patentes recibe el nombre acuñado por Vandana Shiva como Biopiratería. Ver Shiva V. (1998), (2003^a) y (2003b).

por su cosecha. Si a ello añadimos la desaparición de las políticas de sostenimiento de precios, de almacenamiento, distribución y comercialización de la producción por parte de las empresas y los poderes públicos –en virtud de los PAE-, el agricultor se encuentra a merced de los intermediarios y comerciantes privados que son los que finalmente fijan el precio del producto que reciben.

Por otra parte, la expansión de este tipo de semillas estériles supone un peligro real para la biodiversidad. Su difusión a nivel mundial introduce una dosis mayor de fragilidad y vulnerabilidad al sector agrícola y alimentario en la medida en que cualquier circunstancia que incida en unos malos resultados alcanzados (sequía, plagas, etc.) incidiría directamente en la seguridad mundial. La capacidad de respuesta del sector en un escenario adverso como el planteado queda muy mermada por la ausencia de semillas alternativas que pudieran ser utilizadas para recuperar y seguir la producción.

La vía abierta por el ADPIC supone riesgos importantes para la biodiversidad en la agricultura y el reparto equitativo de los beneficios de la misma. Supone un intento serio de tratar esta problemática al margen del ámbito más equitativo y democrático como es la Convención sobre Biodiversidad de Naciones Unidas, para situarla en la clave del comercio y la liberalización comercial en el seno de una institución menos democrática y oscura controlada por los países del Norte.

No obstante, tanto la Convención sobre Biodiversidad como la FAO-en su Comisión sobre Recursos Sanitarios y Fitosanitarios para la Agricultura y la Alimentación-, han logrado otros acuerdos internacionales, también vinculantes, que se contraponen a lo acordado en la OMC, destinados a preservar la biodiversidad y evitar su utilización con fines lucrativos. En el primer ámbito se ha logrado sacar adelante la firma del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad Internacional en enero del 2000. Este protocolo tiene la misma consideración que otros acuerdos internacionales como el ADPIC, pero además limita su aplicabilidad. Permite a los países establecer límites a la entrada de importaciones de OGMs en aplicación del principio de precaución⁷⁷ y en la práctica es un acuerdo que concede más importancia a la seguridad que al comercio. La FAO por su parte ha logrado la aprobación del Acuerdo Internacional

⁷⁷ En virtud de este principio un país puede prohibir la entrada de alimentos modificados genéticamente que no le parezcan fiables, sin necesidad de demostrar científicamente sus consecuencias nocivas. Es el productor de los mismos el que tiene que demostrar su inocuidad.

sobre Recursos Genéticos para la Agricultura y la Alimentación⁷⁸ para defender la biodiversidad agrícola y garantizar un uso sostenible que beneficie a todos y reconozca los derechos de los agricultores del mundo para acceder a esos recursos. En resumen, estas medidas han logrado limitar el alcance del ADPIC en este respecto, al menos momentáneamente, pero el riesgo para la mercantilización de estos recursos no ha desaparecido.

3. Liberalización y políticas de promoción de los agro-combustibles

Pero todas estas transformaciones (privatizaciones y eliminación de las empresas públicas de almacenamiento y distribución de alimentos, monocultivos y agricultura industrial extensiva para la exportación, fertilizantes y organismos genéticamente modificados, desarrollo de Agro-combustibles, niveles de protección desiguales y barreras proteccionistas no arancelarias, etc.) han tenido como consecuencia principal el desarrollo y la consolidación de un importante mercado internacional de productos agrícolas supuestamente liberalizado pero con graves asimetrías entre países en cuanto a su acceso del que depende tanto la satisfacción de las necesidades alimentarias mundiales como la posibilidad de crear un nuevo sector energético ligado a los agro-combustibles líquidos. La preponderancia de las relaciones comerciales internacionales y la progresiva mercantilización de estos productos agrícolas se han traducido en una mayor volatilidad e inestabilidad de estos mercados y en un desafío muy importante a la seguridad alimentaria mundial.

Así se han conformado y consolidado grandes corporaciones agro-industriales de producción, comercialización y distribución de alimentos a nivel mundial con capacidad de incidir en estos mercados en su beneficio. Toda la cadena agrícola está dominada desde el mercado de semillas hasta la distribución por un número reducido de conglomerados empresariales con mucho poder de mercado dada la fuerte concentración de los mismos. Así las diez principales compañías controlan el 50 de las ventas de semillas; en la industria de los plaguicidas la concentración alcanza el 84 % del mercado mundial y en la distribución y procesamiento de la bebida y comida el nivel de concentración también es muy alto y con una trayectoria ascendente los últimos años fruto de procesos de fusión y absorción. Así en Europa

⁷⁸ Este acuerdo fue alcanzado en la 31 Conferencia de la FAO el 3 de noviembre del 2001 pero no entrará en vigor hasta que sea ratificado por al menos 40 países. Actualmente si bien los que lo han suscrito son 80 países, incluidos EEUU y la UE, sólo existen 34 ratificaciones por lo que aún no ha entrado en vigor.

alcanzó en promedio el 45% en 2005, pero es muy superior en muchos países concretos (Vivas, E. 2008).

Si tenemos en cuenta además la profunda liberalización que se ha producido en el mercado financiero internacional donde se han eliminado los controles a los movimientos internacionales de capitales y se ha establecido una nueva forma de intermediación financiera entre los ahorradores y los agentes económicos que necesitan capital en base a la compra-venta de títulos, con el protagonismo de nuevos agentes-los inversores institucionales⁷⁹-y el altísimo volumen de capital que se mueve diariamente en estos mercados por todo el planeta en busca de la mayor rentabilidad a corto plazo y ello gracias a las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), y que como consecuencia de la crisis financiera internacional ligada a las hipotecas *subprime* las ingentes sumas de capital que mueven diariamente en los mercados de capitales los inversores institucionales necesitan nuevos mercados de inversión ha hecho que una parte de estos inversores institucionales haya optado por realizar operaciones de inversión en mercados internacionales de productos básicos, incluidos los alimentos, tanto de mercancías *commodities* como de futuros, con fines meramente especulativos de rentabilidad a corto plazo. Ello ha supuesto en la práctica que una parte importante del comercio real de grano a nivel internacional de entorno al 50 ó 60 % esté en manos de estos inversores, y que las operaciones de futuro sobre los hipotéticos precios de estos productos han aumentado de una suma inferior a los 5.000 millones de \$ en el año 2000 a los 175.000 millones en 2007. Por tanto el comercio internacional de alimentos no obedece estrictamente a las necesidades de alimentos de la población mundial sino que está supeditada a los intereses de las grandes corporaciones agro-industriales y fondos de inversión que tienen los recursos económicos para incidir en ellas. En este escenario no es creíble que el comercio internacional sea la mejor opción para la satisfacción de las necesidades alimentarias mundiales.

Es este escenario agrícola internacional dominado por una liberalización generalizada impuesta y sesgada hacia los intereses de los países y sus corporaciones del norte, donde la reciente preocupación de los países industrializados por las consecuencias de un cambio climático originado por emisión

⁷⁹ Los inversores institucionales se componen de los fondos de pensiones, fondos de inversión, entidades aseguradas y sociedades de inversión controladas por los bancos.; o los hedge funds o fondos especulativos libres.

de gases que generan el efecto invernadero y el inminente agotamiento del modelo energético sustentado en los combustibles fósiles sólidos ha hecho que los países de la OCDE implementen medidas de fomento de agro-combustibles líquidos para el transporte, etanol y biodiesel fundamentalmente. En este caso tampoco han dudado en subvencionar generosamente este tipo de producción. Así, en contra, del pensamiento políticamente correcto a favor del libre comercio, estos países han impulsado medidas legales y económicas a favor de este tipo de productos de forma que se ha orientado una parte de la producción agrícola de los mismos al abastecimiento de las plantas generadoras de agro-combustibles, en muchos casos, a costa de la producción para la satisfacción de las necesidades alimentarias. Y ello no sólo en lo que respecta a la producción interna sino que a su vez valiéndose de los acuerdos preferenciales con determinados países del sur han impulsado (o mejor dicho impuesto) la producción de estos insumos no para abastecer el mercado alimentario o de forraje interno sino para la exportación y su uso en la producción de agro-combustibles líquidos en los países del Norte. Además el escalamiento arancelario⁸⁰ vigente hace que los países del sur se queden en la mera provisión de los productos primarios sin ningún tipo de elaboración. Por tanto se ha ayudado a crear una nueva e importante demanda de productos agrícolas alimenticios para su uso industrial que entra en competencia con la demanda de estos productos para fines alimentarios. Pero a su vez ha creado un nuevo aliciente más para las operaciones financieras de todo tipo con estos productos por parte de las grandes corporaciones agro-industriales y fondos de inversión. Y ello ha contribuido de forma notable en la espiral al alza de los precios de los alimentos, amenazando de forma importante la seguridad alimentaria mundial y el acceso al sustento alimentario básico de millones de personas del sur.

4. Inseguridad, hambre, desempleo y pobreza

Los resultados obtenidos por las medidas liberalizadoras, tanto mediante la implementación de los PAE como consecuencia del AsA, sin embargo, no han sido los esperados. No se han alcanzado ni el objetivo formal de los mismos (aumentar los ingresos por exportación e iniciar una senda de crecimiento económico), ni el fin último (el pago de la deuda externa). Es decir, no se han alcanzado tasas de

⁸⁰ Se entiende por escalamiento arancelario cuando los aranceles aplicados a un producto aumenta gradualmente según va avanzando el grado de elaboración del producto.

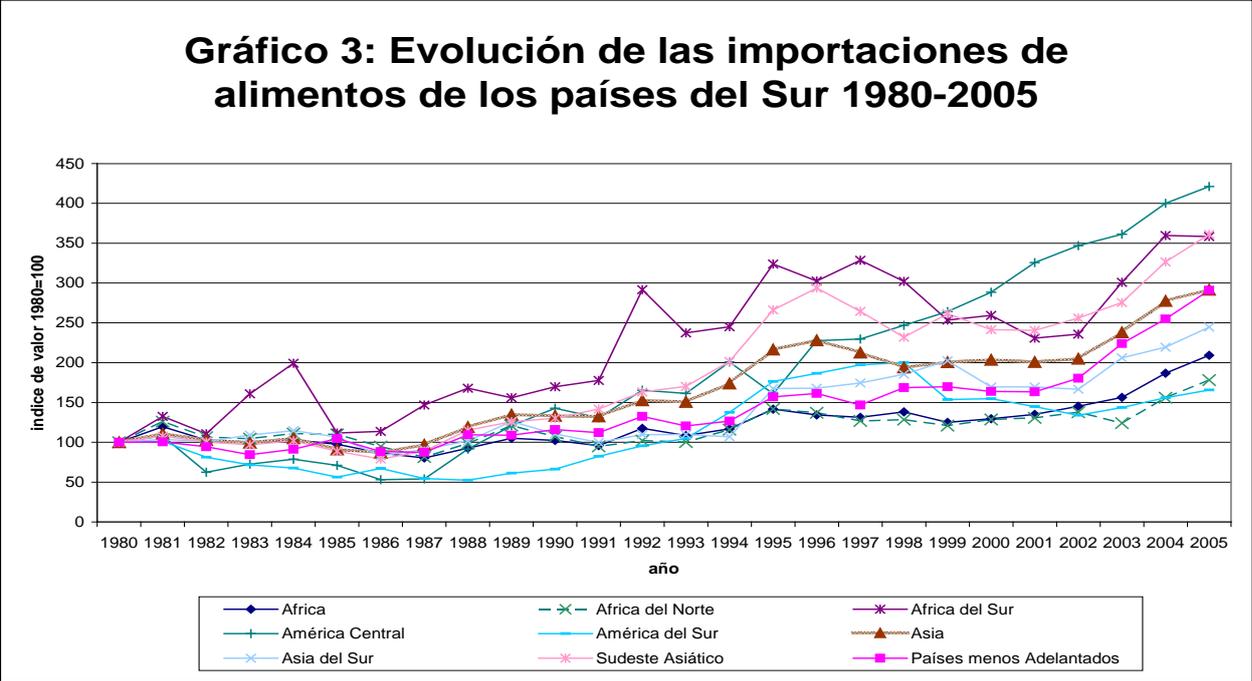
crecimiento sostenidas importantes de un modo tan generalizado como los PAE aplicados, ni han aumentado significativamente los ingresos por exportación de muchos de estos países. Este hecho se ha producido debido a los bajos precios internacionales de estos productos básicos. En efecto, el control del comercio internacional de los productos agrícolas por unas pocas empresas multinacionales de una parte, y la presencia de patrones de especialización similares en muchos países del Sur -como consecuencia de la misma receta aplicada en los PAE- han sido factores decisivos de este resultado.

Por su parte, tras dos décadas de ajuste estructural y pago religioso de la deuda, el montante de la misma que queda por satisfacer lejos de disminuir, ha aumentado. Se ha pasado de una deuda acumulada de 1,5 billones de dólares a comienzos de los 90 a 2,6 billones de dólares en 1999, a pesar de la ingente transferencia de recursos producida y el sufrimiento que ello ha conllevado a la población de esos países. Es más, el pago de la deuda durante este periodo ha supuesto, y sigue suponiendo, una carga muy importante para estos países, al representar porcentajes significativos tanto de la producción interna como de los ingresos obtenidos por las exportaciones. Ello supone que una suma relevante de ingresos, susceptibles de uso doméstico para mejorar las condiciones de vida de esos países y superar así su situación de atraso, se torna en una transferencia de recursos a las instituciones financieras del Norte⁸¹.

Las consecuencias que estas políticas han generado en el sector agrícola han sido más graves si cabe. Por una parte, se ha limitado la intervención del sector público destinada a impulsar la producción agrícola nacional otorgando más importancia al sector privado. Se han reducido las ayudas a los agricultores y las medidas de sostenimiento de los precios. Se han desmantelado y privatizado las empresas públicas destinadas al almacenamiento, distribución y comercialización de los productos agrícolas, y se ha descuidado la investigación agrícola. Además, en los países donde se han implementado los PAE, la superficie cultivada dedicada a la producción de alimentos para la satisfacción de las necesidades alimentarias se ha reducido drásticamente, produciéndose un descenso en la producción alimentaria

⁸¹ En conjunto el servicio de la deuda aumentó en un 112 % durante la década de los 90. Para un análisis regional y detallado de la carga que la deuda supone a estos países ver Atienza (2002).

nacional, mientras que ha aumentado la superficie dedicada a cultivos de exportación, y han aumentado las importaciones de alimentos.



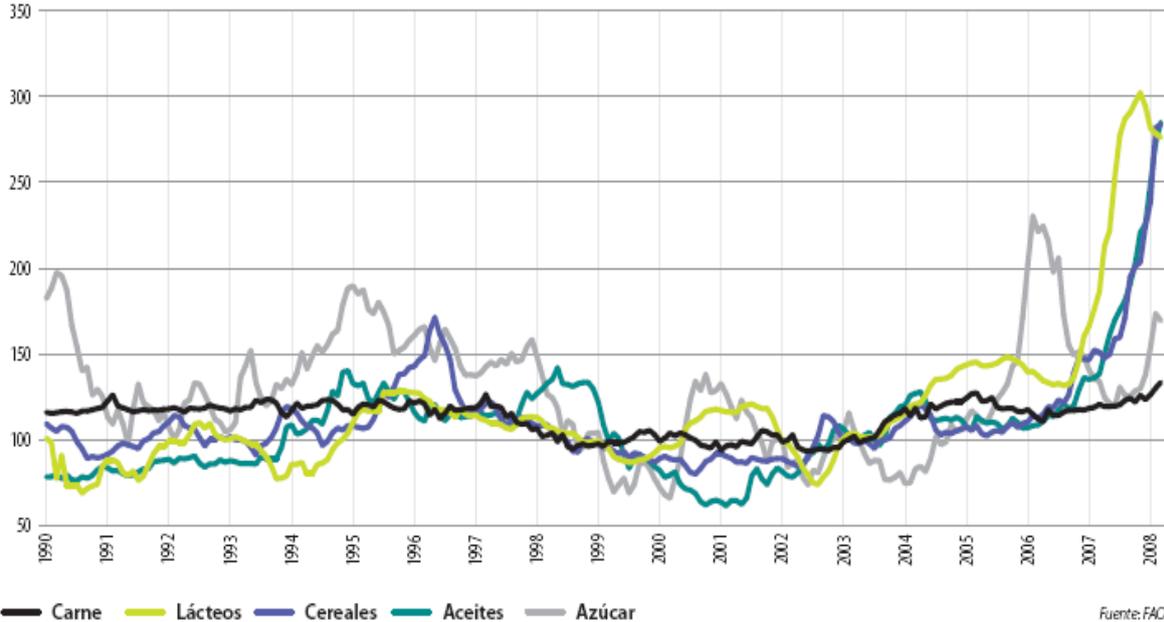
Fuente: FAOSTAT

Como se puede apreciar en el gráfico 3, las importaciones de alimentos por parte de las diferentes regiones del Tercer Mundo han crecido de forma apreciable y de un modo especial desde la década de los 90, aunque una vez más de un modo desigual. Desde finales de los años 90 América Central se convierte en la región más afectada por la transformación de las estructuras agrarias y donde mayor es la incidencia de la dependencia de las importaciones de alimentos. Se multiplica por 4 el valor de sus importaciones en el periodo de liberalizaciones analizado (se duplica en el periodo 1980-1994 y nuevamente desde ese año y 2005). Pero dado el volumen de población que aglutinan tanto El Sudeste asiático como el Sur de África son las regiones donde más han aumentado estas importaciones alcanzando desde inicios de los 90 un nivel más de dos veces superior al existente a comienzos de los 80, y que ha aumentado aún mas desde 2002, alcanzando en ambos casos más del 350% del nivel de 1980. Otro tanto ocurre en América del Sur. Después del fuerte ajuste de los 80 –reflejado en descenso importante de las importaciones-, el proceso de liberalización implementado se traduce en un aumento de hasta dos veces el nivel de las importaciones existente a comienzos del periodo analizado a finales de los 90. El resto de regiones presenta una evolución más irregular. Así en el África al

Sur del Sahara se produce un crecimiento importante de las importaciones, pero sujeta a fuertes oscilaciones. Se produce un descenso de las importaciones a mediados de los 80 como consecuencia del ajuste recesivo inicial, para a finales de la década experimentar un crecimiento sostenido, aunque de menor intensidad que se trunca bruscamente a fines de los 90 y aumenta también de un modo brusco a partir de 2002. Estas oscilaciones tan bruscas obedecen al pobre resultado de sus exportaciones que obliga a una reducción del gasto. En el Norte el aumento comienza a finales de los 80, pero con una caída importante a comienzos de los 90, para volver a aumentar de forma muy significativa hasta mediados de los 90, momento a partir del cual se estancan en niveles próximos al 150 % del nivel de inicio del periodo.

Pero este aumento tan importante del valor de las importaciones de alimentos no obedece principalmente a una subida en los precios de estos productos. Como se ha señalado y se puede comprobar en la gráfico 4 (FAO 2008a), los precios internacionales de productos agrícolas han caído o se han estancado en el periodo analizado hasta fines de 2005, y es sólo a partir de 2006 cuando el aumento combinado de la demanda de estos productos para la producción de agrocombustibles y los movimientos especulativos de los fondos de inversión en estos mercados hace disparar los precios.

Gráfico 4: Índices de precios mensuales de la FAO para grupos de productos alimentarios (básicos 1998-2000=100)



Fuente: (FAO 2008a)

Esta evolución de las importaciones, unido a los pobres resultados de las exportaciones, ha supuesto que un número importante de estos países del Sur hayan pasado a ser países deficitarios de alimentos precisamente en el ámbito en el que la doctrina oficial sitúa su ventaja comparativa. La misma ventaja que iba a salir reforzada de la liberalización de las relaciones comerciales en la agricultura. Estos resultados, no sólo no han sido considerados como negativos o inapropiados, sino que han sido juzgados como avances positivos en la asignación eficiente de los recursos a nivel internacional, fin último del credo neoliberal.

Especial mención merece la situación de los pequeños campesinos. En lugar de recibir incentivos para aumentar la producción nacional de alimentos y contribuir así a la seguridad alimentaria del país, se les ha expuesto a la competencia de las importaciones de alimentos (subvencionados en su país de origen) generando unos resultados perversos siendo el más llamativo que países autosuficientes mente e incluso pequeños exportadores de alimentos pasan a depender de las importaciones de esos mismos alimentos (Ver los casos de países como México, Filipinas, ó Malawi, en Bello, W. 2008). Un estudio realizado en 27 países del Sur, Madeley (2000)⁸², arroja los siguientes resultados. Por una parte, la producción nacional de alimentos y la superficie destinada a la producción interna se han reducido ostensiblemente, reduciéndose de forma importante los ingresos obtenidos de la agricultura lo cual, se ha traducido en una importante expansión de la pobreza. Además la propiedad de las tierras se ha concentrada aún más como consecuencia de la imposibilidad de muchos pequeños productores de hacer frente a las importaciones subvencionadas del Norte y verse obligados a vender sus tierras y emigrar a las ciudades. Además, el desempleo rural ha aumentado significativamente. El estudio estima la pérdida de empleos rurales para el conjunto de los países del Sur en una cifra de al menos 30 millones. Pero, los intermediarios rurales y las empresas de comercialización han ganado presencia y alcanzado importantes beneficios.

Estos resultados en países como la India han traído consigo situaciones más dramáticas como lo atestiguan los suicidios de campesinos. En tan sólo 7 años (1997-2005) se han contabilizado un total de 150.000 campesinos suicidados (Jafri,

⁸² Trabajo que ha sido publicado recientemente en castellano por Intermon. Ver bibliografía adjunta Madeley (2000) y Madeley (2003b).

A. 2008). Además las peores consecuencias han afectado en mayor medida a las mujeres. No en vano las mujeres son responsables del 75 % de la producción de alimentos en África, y en porcentajes menores, pero significativos, también en otras partes del mundo en desarrollo. Además, son el colectivo con más dificultades de acceso a la tierra y el crédito y las primeras en sentir las consecuencias de las medidas adoptadas. A todo ello habría de añadirse los importantes perjuicios causados al medio ambiente. La necesidad perentoria de divisas para el pago de la deuda ha hecho que se haya llevado a cabo la explotación hasta el extremo de cualquier bien susceptible de generar divisas. Ello ha generado una sobreexplotación de los recursos naturales de estos países, así como, el uso indiscriminado de fertilizantes y otros productos químicos nocivos.

El resultado final de todo este cúmulo de circunstancias es, sin duda, que tanto la seguridad (las condiciones de acceso) como la autosuficiencia (la producción propia) alimentaría de estos países ha quedado fuertemente mermada. La satisfacción de las necesidades alimentarias de la población de estos países queda a merced de la capacidad del país (y de los colectivos concretos que lo integran) para generar los ingresos suficientes para financiar las importaciones de alimentos necesarias. Las necesidades alimentarias internas quedan a expensas del sector exterior de la economía y su capacidad de generar divisas. Un mal resultado económico del sector exterior, bien por dificultades internas para expandir las exportaciones o bien por circunstancias externas que limiten su expansión, o el precio obtenido por las mismas, pondría en peligro la satisfacción de las necesidades alimentarias internas de la población. Esta situación puede no ser problemática para países de ingresos altos y con poder político y económico como Japón ó el Reino Unido, pero puede ser determinante para la satisfacción de las necesidades alimentarias de los países más pobres del Sur que tienen menos poder económico y político y donde amplios sectores de la población se encuentran en situación de pobreza muy próximos a ese umbral de forma que pequeños cambios en los precios internacionales les impidan el acceso al sustento alimentario necesario.

Esta dependencia externa de las importaciones de alimentos para la satisfacción de las necesidades alimentarias internas, y las trabas puestas al desarrollo del sector agrícola de los países del Sur por las medidas de liberalización interna y externa aplicadas, son unas de las razones principales que explican el reciente aumento de

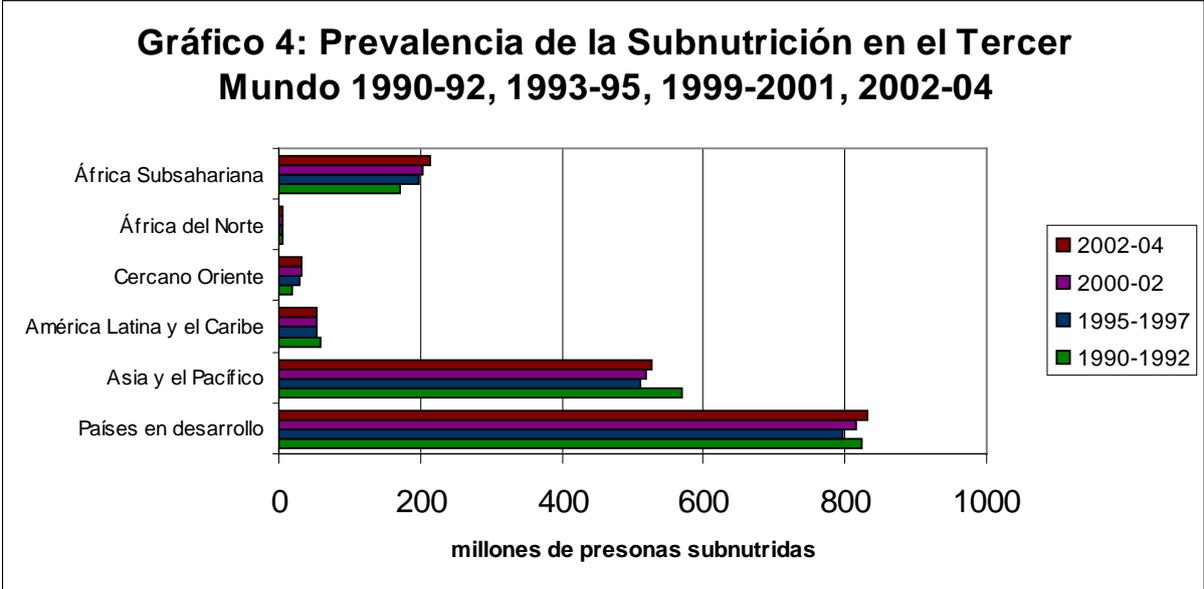
la incidencia del hambre y la desnutrición en el mundo en desarrollo, y que han desembocado en la reciente crisis alimentaria con el fuerte incremento de los precios de los alimentos.

Según la FAO (2006) en el periodo 2001-03 en el mundo había 854 millones de personas que estaban sub-nutridas; 9 millones en los países del Norte, 25 millones en los países en transición y 820 en los países del Sur. Entre éstos la mayoría se sitúa en Asia y el Pacífico con un total de 524 millones de personas sub-nutridas. Mientras que 206 millones se hallarían en el África Subsahariana, 38 millones en el Cercano Oriente y Norte de África, y 52 millones en América Latina y el Caribe. Ahora bien, estas cifras se corresponden con tendencias diversas y muchas veces contrapuestas. En el caso de Asia y el Pacífico reflejan un descenso importante de la incidencia del hambre, pero al contrario suponen un ascenso importante en regiones del mundo como África y los Países en transición. En efecto, a pesar del compromiso internacional adoptado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996 de reducir a la mitad el número de personas que sufren la incidencia del hambre y la subnutrición en el mundo para el año 2015, la población total sub-nutrida apenas ha variado en términos globales desde el periodo 1990-92-solo una breve disminución de tres millones, pero muchos países e importantes regiones han experimentado alzas significativas en su incidencia cuestionando seriamente el logro de este objetivo. Su realización requiere reducir anualmente en 31 millones el número de personas sub-nutridas, es decir, una reducción anual diez veces superior a la experimentada desde la década de los 90.

El gráfico 5 recoge las últimas cifras en cuanto a la evolución de la incidencia del hambre en el mundo (FAO 2008a). En él se puede observar que tan sólo Asia y el Pacífico ha experimentado un descenso significativo del número de personas sub-nutridas en la década de los 90, aunque la tendencia a la baja se ha invertido en el año 95. En las demás regiones la tendencia ha sido a aumentar el número de personas sub-nutridas que pasan hambre, excepción hecha de América Latina y el Caribe, donde se ha producido un ligero descenso. El caso más grave es el África Subsahariana donde en el conjunto de la década ha aumentado el número de personas sub-nutridas en 37 millones.

Este objetivo, pero reformulado en términos de prevalencia de la subnutrición (porcentaje y no número de personas sub-nutridas) a su vez, ha sido incluido como

el primero de los Objetivos Internacionales de Desarrollo (OID) aprobados por las NNUU tras la declaración en septiembre del 2000. A éste respecto los avances son más esperanzadores y es previsible su satisfacción en términos globales pero no en el caso del África Subsahariana ni en el Cercano Oriente y Norte de África dónde ha aumentado tanto el número de personas sub-nutridas como su prevalencia, si bien en niveles muy inferiores.



Fuente: FAOSTAT

Si profundizamos en el análisis y clasificamos a los países según el grado de incidencia del hambre y la subnutrición (cuadro 1) se puede observar el papel determinante que juega la agricultura en los países de mayor incidencia del hambre y la subnutrición.

A mayor incidencia del hambre y la desnutrición mayor contribución de la agricultura al PIB, y a las exportaciones. En la medida que la agricultura en estos países juega un papel decisivo tanto en su aportación al PIB, en los ingresos por exportación y en el destino de la población empleada la reducción del hambre y la subnutrición hace necesario implementar medidas de promoción de la actividad agrícola y no la promoción de las importaciones de alimentos. Pero a pesar de ello, los recursos económicos destinados al sector agrícola en los últimos tiempos lejos de aumentar, han disminuido. Y eso tanto en lo que respecta al gasto público como a la inversión exterior y la misma ayuda oficial al desarrollo (AOD).

Cuadro 1. Importancia del sector agrícola, según categorías de incidencia del hambre y la subnutrición 1990-93 y 95-98.

Categorías de países según incidencia del hambre y la desnutrición en la población										
Indicador	1 < 2,5 %		2 2,5 – 4 %		3 5 -19 %		4 20-34 %		5 > 35 %	
Año	90/93	95/98	90/93	95/98	90/93	95/98	90/93	95/98	90/93	95/98
Peso de la Agricultura en el PIB (%)	10,9	9,7	11,6	12,7	16,4	18,2	23,1	22,3	31,6	21,0
Peso de las exportaciones agrícolas (%)	10,7	9,0	11,2	8,7	11,7	10,7	18,2	15,0	42,2	43,5
Población rural (%)	31,8	27,3	52,0	51,6	63,5	59,9	72,8	71,2	74,8	75,8

Fuente: FAO, PMA, FIDA (2002)

Es más, según el informe, el gasto público, las inversiones de capital y los fondos de ayuda al desarrollo que se han realizado en la agricultura han sido muy inferiores en los países de mayor incidencia del hambre y la desnutrición que en el resto de países, lo cual se ha traducido en una brecha de productividad muy importante entre estos grupos de países (llega a ser de 20 veces superior entre los extremos de la clasificación). Por lo tanto cualquier estrategia de superación de esa situación pasa por impulsar el desarrollo del sector agrícola. Así en vista de la importancia que según hemos visto tiene el sector agrícola en el conjunto de la actividad económica de numerosos de los países del Sur, tanto en términos de aportación al PIB, como en el peso en la fuerza de trabajo -y por tanto como fuente principal de ingresos para amplios sectores de esas sociedades-, y teniendo en cuenta que la incidencia de la pobreza y el hambre es muy superior en los ámbitos rurales de estos países, la FAO, el FIDA y el PMA (2002) plantearon en la Cumbre de Monterrey la necesidad de impulsar el desarrollo de este sector como prioridad estratégica para la reducción de pobreza y el hambre en el mundo. Justamente la orientación contraria a las políticas aplicadas bajo el predominio neoliberal y la globalización. Y han seguido haciendo este tipo de llamamientos en sus informes (FAO 2006; FAO 2008) pero, desgraciadamente, estas organizaciones no rigen los destinos de la agricultura mundial sino como se ha visto las corporaciones agro-industriales de los países del Norte, y el camino seguido lejos de reorientarse hacia el desarrollo rural de estos

países se ha profundizado en la orientación liberalizadora en la OMC. Incluso tras el estallido de la crisis alimentaria en verano de 2008 la respuesta sigue siendo la misma: más libre comercio.

5. La crisis alimentaria mundial actual

En el contexto internacional presentado que confía en el comercio internacional de alimentos para la satisfacción de las necesidades alimentarias mundiales en nombre de la eficiencia económica en el uso de los recursos, las fluctuaciones en el mercado internacional de alimentos tienen una enorme incidencia en el binomio seguridad/inseguridad alimentaria mundial. Así aumentos ó descensos sostenidos en los precios internacionales pueden tener consecuencias muy negativas en la capacidad para satisfacer las necesidades alimentarias de la población mundial. Un descenso continuado de los mismos si bien puede favorecer el acceso a alimentos baratos para las poblaciones consumidoras de los núcleos urbanos puede generar, a su vez, descensos generalizados en los ingresos de los pequeños agricultores, abocándolos a la situación de pobreza e incluso, paradójicamente, a la incapacidad para satisfacer sus necesidades alimentarias y por tanto pasar hambre y subnutrición. Este es el resultado que ha producido en la mayoría de los países del sur la política de liberalización impuesta señalada.

Pero los últimos años experimentamos un crecimiento sin precedentes de los precios de los alimentos con mayor o menor intensidad según tipos. Desde fines del año 2006 se ha mantenido una senda ascendente importante que ha culminado con el fuerte alza de los mismos en el primer semestre de 2008 con unos precios un 53% más caro que a finales de 2007 (FAO: 2008a). Este hecho ha supuesto que un número importante de personas en muchos países que dependen de las importaciones de alimentos hayan tenido muchas dificultades para poder acceder a los alimentos necesarios, incluso para su subsistencia. Se ha calculado que hay 100 millones de personas adicionales a las ya sufren las consecuencias del hambre y la subnutrición están en riesgo de no poder acceder a los alimentos necesarios para su sustento y van a sufrir el hambre y la subnutrición. El aumento considerable de la factura alimentaria en muchos países del sur y las dificultades para el acceso a los alimentos que ello ha generado ha desembocado en numerosas revueltas populares en más de treinta países del Sur desde Filipinas a Egipto, de Yemen a

México, Etiopía, Pakistán ó Bangladesh durante el verano de 2008, introduciendo la crisis alimentaría en la agenda mundial (Vivas 2008).

Esta crisis se ha producido técnicamente por factores diversos tanto de oferta como de la demanda, pero en sus fundamentos estructurales ha sido debido a las reformas liberalizadoras que se han implementado en el sector agrícola. Y al contrario de lo ocurrido con otros periodos de ascensos en el precio de los alimentos que ha tenido un contenido coyuntural-y por tanto han sido de una duración temporal breve, la actual crisis apunta a fenómenos de un mayor calado que pueden permanecer por un periodo prolongado.

Por el lado de la oferta serian las malas cosechas obtenidas en algunos de los principales exportadores mundiales y la insuficiente respuesta de los pequeños productores al alza de precios de 2007, y el aumento de los costes producido por los aumentos sucesivos de los precios del petróleo, aderezado con unos niveles ínfimos de existencias alimentarias a nivel mundial. Mientras que por el lado de la demanda estarían el aumento motivado por los mayores niveles de crecimiento económico y de ingresos de ciertos países emergentes, la nueva demanda de productos agrícolas para su utilización como insumos en la producción de agro-combustibles, las crecientes operaciones financieras en los mercados de futuro internacionales de productos agrícolas realizadas por los inversores institucionales dentro de su estrategia de diversificación de la cartera de inversiones para obtener máxima rentabilidad a corto plazo; y el aumento de la demanda debido al menor precio relativo de los productos agrícolas establecidos en dólares por la apreciación de muchas monedas respecto a al mismo (FAO: 2008a).

Pero algunas de estas situaciones han sido consecuencia directa de las políticas liberalizadoras impuestas. Así por lado de la oferta los bajísimos niveles de reservas de existencias alimentarias mundiales obedecen a la apuesta ciega a favor del mercado y el comercio internacional. Se confía en que las señales del mercado-los precios- harán que los productores más eficientes producirán los volúmenes de producción necesarios en cada momento y que las grandes transnacionales de la distribución se encargarán de su reparto de un modo eficiente. Y por tanto no son necesarias ni agencias estatales de almacenamiento y distribución de alimentos ni la tenencia de altos volúmenes de reservas de alimentos. Basta con tener la capacidad adquisitiva suficiente para adquirir los alimentos que se precisan. Pero si los

productores no responden adecuadamente a los precios (no aumentando su producción ante alzas en los precios), o se producen resultados adversos por factores climáticos, a falta de reservas internacionales que puedan compensar la pérdida de producción, el resultado no es otro que el alza de los precios, como ha sucedido en el verano de 2008. Si además a una menor oferta unimos una demanda significativamente mayor ya sea por un mayor poder adquisitivo, ya sea por la materialización de operaciones especulativas, o para su uso en la producción de agro-combustibles líquidos, el alza de los precios que se produce es muy importante y se pueden crear situaciones de crisis. Aquellos con suficiente capacidad adquisitiva (inversores institucionales, corporaciones industriales, países de ingresos altos) tiran al alza de los precios en la medida que están dispuestos a pagar más para conseguir el alimento escaso y lo obtienen. Aquellos agentes y países con menor capacidad adquisitiva enfrentan serios problemas para obtener el dinero extra necesario para acceder a los alimentos y surgen las situaciones de crisis.

Más allá de estos factores concretos lo que está crisis alimentaría ha puesto de manifiesto la fragilidad del equilibrio entre el suministro alimentario mundial y las necesidades alimentarias mundiales que deja en una situación de gran vulnerabilidad los millones de personas que viven en condiciones de pobreza con unos ingresos muy bajos próximos a los niveles de la mera subsistencia y que en su gran mayoría (entorno al 70%) se dedican a la adquisición de alimentos, incluso la población que vive en los entornos rurales de los mismos, y aunque su actividad principal sea la agricultura, son compradores netos de alimentos procedentes de los mercados internacionales (FAO 2006; FAO 2008a). Los supuestos beneficios del libre comercio en el sector agrícola lejos de materializarse han generado más hambre, más vulnerabilidad y más pobreza porque se no se ha tomado en serio los compromisos de reducción del hambre ó se han tratado de lograr de un modo secundario, primero el crecimiento económico que el resto vendrá por añadidura, y por el camino incorrecto: la liberalización comercial.

Pero en esta crisis no todos pierden. Las grandes corporaciones agro-industriales privadas que se han ido consolidando a nivel mundial al amparo de las medidas liberalización económica han sido los principales agentes beneficiarios de las reformas liberalizadoras implementadas en el sector agrícola. Así han seguido aumentando su cuenta de resultados incluso en medio de la crisis financiera,

económica y alimentaría mundial. Monsanto la principal compañía de semillas admitía unas ganancias del 44% en 2007 respecto al 2006; la principal compañía de fertilizantes Potasch Corp el 72%, Cargill principal comerciante de granos obtuvo un aumento de beneficios del 36 %, las grandes empresas procesadoras de alimentos Nestlé o Unilever también han aumentado sus beneficios de forma importante y los grandes almacenes de distribución como Carrefour o Wal-Mart admitía que la venta de alimentos era la división que más contribuye a los beneficios (Grain 2008).

Las consecuencias han sido muy importantes tanto a nivel de los hogares como a nivel de país. Por una parte, a nivel de los países, se ha producido un aumento importante de la factura alimentaría de los países del sur. Se estima que la misma alcance un 33% más que en 2007, cuando ya subió un 13% respecto al 2006. Para los Países Pobres con Déficit Alimentario (PPDA) han de enfrentar a una factura que duplica el costo que tenía la misma cesta de alimentos que importaban en el año 2000; ello ha agravado el déficit por cuenta corriente de muchos de estos países agudizando sus desequilibrios macroeconómicos. Ahora bien estas subidas no se han traducido directamente en incrementos de los precios internos de los países, de una parte, por las diferentes actuaciones gubernamentales en el ámbito del almacenamiento, compra y distribución de alimentos y de las políticas comerciales y de aranceles⁸³.y de otra, por la depreciación que ha sufrido el dólar respecto a numerosas divisas.

Pero lo que está ocurriendo en realidad no es una mera erosión de la autosuficiencia alimentaria ó la seguridad alimentaria a nivel nacional sino la progresiva eliminación de un modo de producción, la campesina, para poder transformar el campo en un medio más adaptado para la acumulación intensiva del capital. Para este fin la producción agrícola a pequeña escala es un obstáculo que debe desaparecer. Y ello es traumático para centenares de millones de campesinos de todo el mundo, ya que la agricultura campesina no es sólo una mera actividad económica (Bello, W. 2008). Es más bien un modo de vida, una cultura de forma que cuando los campesinos son desplazados o marginados por el libre comercio y la agricultura corporativa muchos de ellos optan por el suicidio. En este marco el agricultor está perdiendo su identidad social, cultural y económica como productor. Ha pasado a ser un mero “consumidor”

⁸³ FAO (2008; pp 21-43) presenta un completo estudio sobre las diversas formas en que los diferentes gobiernos han tratado de limitar los efectos de las subida de los precios internacionales en sus propios países.

de semillas y productos químicos costosos vendidos localmente por corporaciones agroindustriales a través de terratenientes y prestamistas locales (Shiva, V. 2004).

6. Hacia una nueva política agrícola y alimentaria mundial: la soberanía alimentaria

El análisis realizado muestra que solo el desarrollo del sector rural que es el sector del que obtienen sus ingresos la inmensa mayoría de los pobres y sub-nutridos, desde bases no puramente mercantiles que respeten la función social, cultural y económica del campesinado hará posible reducir la incidencia del hambre, la subnutrición y la pobreza de forma efectiva. Este objetivo, junto con la sostenibilidad ambiental, han de ser los principios que inspiren una nueva política agrícola más acorde con las necesidades de la población rural- y en particular de los campesinos, y menos dependiente de las agro-corporaciones industriales que controlan la cadena alimentaria mundial y del comercio internacional de alimentos.

En un contexto de intensa liberalización de las relaciones económicas y financieras a nivel mundial asimétrico y desigual pero que mueve diariamente unos flujos de capital astronómicos en busca de la rentabilidad a corto plazo en cualquier mercado del mundo, y dónde en prácticamente todos los ámbitos económicos relevantes, incluida la cadena alimentaria, están controlados por un número reducido de corporaciones transnacionales con capacidad de incidir en el mercado a su favor, confiar en la capacidad de auto-regulación de los mercados internacionales de productos agrícolas alimenticios para el suministro de los alimentos necesarios para la población mundial supone una renuncia de los gobiernos nacionales y de los organismos internacionales a hacer valer el derecho a la alimentación de la mayor parte de la población mundial y una amenaza real a las comunidades campesinas de perder su sustento y su identidad. Y ello cuando más de 1.400 millones de personas viven en situaciones de pobreza⁸⁴ ó más de 850 millones de personas pasan hambre y subnutrición en el mundo.

Así el movimiento internacional de pequeños campesinos del Norte y del Sur, Vía Campesina, materializa la propuesta alternativa al modelo corporativo y

⁸⁴ Según las nuevas cifras sobre la incidencia de la pobreza mundial dadas a conocer por el Banco Mundial en su comunicado de 26 de agosto de 2008, en base al estudio de Ravallion, M. y Chen, S (2008)

librecambista en el concepto de soberanía alimentaria⁸⁵. Reclama para sí el poder para la toma de decisiones referentes a la producción nacional en respuesta a las necesidades internas, y no quedar a expensas del sector exterior y las normas internacionales del comercio establecidas en la OMC a la medida de los intereses de las corporaciones de los países del Norte. Supone partir del potencial que suponen las comunidades campesinas para la provisión de alimentos y el cuidado del medio ambiente.

Apostar por la producción nacional y el desarrollo de las zonas rurales como prioridad estratégica significa reconocer el carácter multi-funcional de la agricultura, y su relación con los modos de vida rurales. Significa que hay que impulsar, reforzar y consolidar el potencial existente en las comunidades campesinas de los ámbitos rurales de los distintos países y no exponerlas a la competencia desleal de las producciones agro-industriales extensivas fuertemente subvencionadas del Norte. No hay una mayor eficiencia económica en los alimentos baratos de los productores del Norte sino una mayor protección y promoción subvencionada del sector. Los poderes públicos de los Países del Sur tienen que tener la capacidad de poder proteger sus mercados de alimentos y regular la producción, el almacenamiento y la distribución de alimentos para que esté garantizado el acceso al alimento a un precio que permita el desarrollo de la actividad agrícola y la satisfacción de las necesidades alimentarias de toda la población. Nada distinto de lo que hacen actualmente los países industriales.

No significa que haya que desterrar para siempre el comercio agrícola internacional, pero sí limitar su alcance. No puede ser un objetivo en sí mismo como lo está imponiendo la OMC. Ha de ser un complemento a la producción nacional y estar supeditado ésta y no al contrario como sucede ahora que los compromisos comerciales se imponen a la lógica productiva interna. Quiere decir que el comercio

⁸⁵ La soberanía es un concepto político introducido en 1996 por Vía Campesina en Roma, con motivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO. Se entiende como la facultad de cada Estado para definir sus propias políticas agrarias y s de acuerdo a objetivos de desarrollo sostenible y seguridad. Ello 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 (venta por debajo de los costos de producción). Constituye una ruptura con la liberalización actual de los mercados agrícolas propuesta por la OMC. En contraste a la seguridad definida por la FAO, que se centra en la disponibilidad de alimentos, la soberanía incide también en la importancia del modo de producción de los alimentos y su origen. Resalta la relación que tiene la importación de alimentos baratos en el debilitamiento de producción y población agraria locales.

por si solo no basta. Menos aún en un escenario como el actual en el que los países más ricos son los que más protegen su agricultura y los que han realizado menores concesiones arancelarias, creando una gran disparidad entre los beneficios y las cargas soportadas por los países del Norte y del Sur. Por tanto, si el comercio agrícola internacional quiere hacer una aportación a la seguridad alimentaria mundial se ha de partir de corregir los desequilibrios existentes en el actual AsA, limitando los privilegios y exenciones que gozan las medidas de protección y las ayudas de los países del Norte e incorporando las necesidades y propuestas de los países del Sur, resumidas en las propuestas del G-20, pero sin olvidar su carácter multi-funcional y sus implicaciones sociales y culturales. Hay que cambiar la orientación del comercio defendida por los neoliberales y pasar del libre comercio (free trade) al (fair trade) comercio justo. Porque como es sabido, el comercio libre - defendido entre otros por los países más proteccionistas del Norte-, puede suponer beneficios para todos los participantes si éstos se encuentran en las mismas condiciones, pero genera beneficios solo para los fuertes y los que tienen una posición de poder, cuando se trata de un comercio entre desiguales. La misma FAO centra su propuesta de erradicación del hambre y la subnutrición en el desarrollo de la producción agrícola nacional como motor del crecimiento y la reducción del hambre y la pobreza. Pero aunque admite que el comercio agrícola internacional puede ayudar en ese objetivo, afirma que no lo hace en cualquier contexto y con la mera liberalización como política central⁸⁶, y en todo caso se han de establecer redes de seguridad social para la protección de los hogares compradores netos de alimentos.

Esto es lo que ha sucedido en estas últimas décadas con la generalización de las políticas liberalizadoras. Todas han ido en una misma dirección: retirar las trabas que la protección nacional de los mercados internos de productos alimentarios en los países del Sur creaba a los productores –más bien para las Transnacionales que se dedican al comercio de alimentos- más poderosos, sin reciprocidad significativa alguna de su parte. El resultado final obtenido ha sido muy negativo para la seguridad alimentaria y el proceso de desarrollo de esos países. Se ha producido un

⁸⁶ En FAO (2002a) y FAO (2002b) como en FAO, PMA y FIDA (2002) se incide en la necesidad de incrementar la productividad de los pequeños campesinos, la diversificación de los ingresos, el acceso a la propiedad de la tierra y su distribución más equitativa, y el rol de la mujer en la producción de alimentos como aspectos centrales para un desarrollo rural que supere el hambre y la pobreza. Aunque FAO (2003) da un mayor papel-matizado-, al comercio internacional.

aumento de las importaciones de alimentos en los países del Sur creando una situación de dependencia alimentaria; se ha producido la destrucción de la actividad productiva de numerosos pequeños agricultores, generando situaciones de inseguridad alimentaria, hambre y pobreza. Se han puesto las bases para que se puedan crear oscilaciones de los precios internacionales por motivos ajenos al mundo agrario (impulso de los agro-combustibles líquidos ó movimientos de capital especulativos en los mercados de futuros, por ejemplo) que ponen en peligro el acceso al alimento y la supervivencia de millones de personas en el mundo. En definitiva se han creado graves obstáculos al desarrollo económico y social de los pueblos del Sur, en beneficio de un pequeño puñado de transnacionales agroalimentarias mundiales.

Bibliografía

Atienza, J (2002): *La deuda externa del mundo en desarrollo*, Akal. Madrid.

Altieri, M y Rosset P (1999): *Diez razones que explican por qué la biotecnología no garantizará la seguridad alimentaria, ni protegerá el medio ambiente, ni reducirá la pobreza en el Tercer Mundo*. <http://www.tradeobservatory.org>.

Bello, W (2008): *Cómo generar una crisis mundial de los alimentos: lecciones del Banco Mundial, el FMI y la OMC*. Enfoque sobre comercio. Nº 140, mayo 2008. Edición especial sobre la crisis mundial de los alimentos.

FAO (1995): *El Estado de la Agricultura y la alimentación 1995*. FAO. Roma.

FAO (2000): *El Estado de la Agricultura y la alimentación 2000. Enseñanzas de los últimos 50 años*. FAO. Roma.

FAO (2002a): *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2002*. FAO. Roma.

FAO (2002b): *Programa de lucha contra el hambre. Reducir el hambre mediante el desarrollo agrícola sostenible y un mayor acceso a los alimentos*. Segundo Borrador. FAO. Roma.

FAO (2008b): *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2008. Biocombustibles: perspectivas, riesgos y oportunidades*. FAO. Roma.

FAO (2008a): *El aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas. Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía*. FAO. Roma. 3 al 5 de junio.

FAO (2006): *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2006. La erradicación del hambre en el mundo: evaluación de la situación diez años después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. FAO. Roma.

FAO (2003): *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003*. FAO. Roma.

FAO, PMA, y FIDA (2002): *La reducción de la pobreza y el hambre. La función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural*. Documento preparado para la conferencia internacional sobre financiación del desarrollo de Monterrey. México. 18-22 de marzo.

- GRAIN (2008): *El negocio de matar de hambre*. A contrapelo , abril 2008.
- Jafri, Afsr (2008): *la crisis alimentaría pone en evidencia los defectos de las reformas económicas de la India*. Enfoque sobre comercio. Nº 140, mayo 2008. Edición especial sobre la crisis mundial de los alimentos.
- Kwa, A. (2008): *Crisis alimentaría es síntoma de liberalización equivocada*. Enfoque sobre comercio. Nº 140, mayo 2008. Edición especial sobre la crisis mundial de los alimentos.
- López López, N. (2008): *Las negociaciones comerciales en la OMC*. 160 años del sistema GATT-OMC, Información Comercial Española, julio-agosto nº 843.
- Madeley, J (2000): *The impact of trade liberalisation on food security and poverty*. Globala studier-nº 4, Octubre Forum Syd, Estocolmo.
- Madeley, J (2003a): *Food trade and food security*. The Courier, nº 197. Marzo-Abril.
- Madeley, J (2003b): *El comercio del hambre. El precio que pagan los pobres por el comercio libre*. Intermon-Oxfam. Barcelona.
- Ravallion, M y Chen, S. (2008): *The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*. World Bank Policy Research Working Paper 4703. August.
- Rosset, P (2008): *Llego la hora de la soberanía* . Enfoque sobre comercio. Nº 140, mayo 2008. Edición especial sobre la crisis mundial de los alimentos.
- Shiva, V (1998): *Biopiracy: the plunder of nature and knowledge*. Green Books. Londres.
- Shiva, V (2003a): *Cosecha robada: el secuestro del suministro mundial de alimentos*. Paídos. Barcelona.
- Shiva, V (2003b): *Proteger o expoliar: los derechos de la propiedad intelectual*. Intermon- Oxfam. Barcelona.
- Shiva, V (2004): *The suicide economy*. Znet, abril. <http://www.countercurrents.org/glo-shiva050404.htm>
- Vivas, E (2008): *La cadena agro-alimentaría: un monopolio de origen a fin*. Boletín ECOS nº 4, sep-oct. Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial).

Zabalo, P (2000): *La Organización Mundial de Comercio paradigma de la globalización neoliberal*. Cuadernos de trabajo de Hegoa, nº 28. Bilbao.

Capítulo V

La liberalización del comercio agrícola y textil en la OMC: efectos en los países del Sur

REC

revista de economía crítica

n. **22**

2016

segundo semestre

LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO
AGRÍCOLA Y TEXTIL EN LA OMC: EFECTOS
EN LOS PAÍSES DEL SUR

*AGRICULTURAL AND TEXTILE TRADE
LIBERALIZATION AT THE WTO: EFFECTS
ON THE COUNTRIES OF THE SOUTH*

Efren Areskurrinaga Mirandona¹

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

La liberalización del comercio agrícola y textil en la OMC: efectos en los países del Sur

Agricultural and textile trade liberalization at the WTO: effects on the countries of the South

Efren Areskurrinaga Mirandona

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Revista de Economía Crítica nº22 Segundo semestre 2016. ISSN: 2013-5254

RESUMEN

Los cambios en las reglas del comercio internacional de productos agrícolas y textiles tras la creación y entrada en vigor de la OMC en enero de 1995 han variado profundamente los flujos comerciales internacionales de estos sectores. Estos flujos han generado efectos tanto beneficiosos como contraproducentes para las economías de los países del Sur. Por una parte, se ha incrementado el peso de las economías del Sur en las exportaciones mundiales de productos textiles y de la confección, pero, por el contrario, han aumentado las importaciones de alimentos de estos países. Las reglas asimétricas establecidas al respecto han favorecido en general los intereses de los países del Norte y han impedido así que el grueso de los países del Sur se haya beneficiado suficientemente de la liberalización realizada en estos dos sectores tan importantes y sensibles de sus economías, especialmente en el sector agrícola.

Palabras clave: comercio desigual; liberalización económica; OMC; dependencia alimentaria; países del Sur.

ABSTRACT

Changes in the rules of international trade of agricultural and textile products following the establishment and enforcement of the WTO in January 1995 have profoundly altered the international trade flows of these goods. They have generated both beneficial and counterproductive effects on the economies of the countries of the South. On the one hand, the share of the economies of the South has improved in world exports of textiles and clothing, but, on the contrary, imports of food from these countries have increased. The asymmetrical rules established in this matter, have generally favored the interests of the countries of the North and have undermined the bulk of the countries of the South from benefiting sufficiently from the trade liberalization of these two very important and sensitive economic sectors of their economies, especially in the agricultural sector.

Keywords: unequal trade, economic liberalization; WTO; food dependency; countries of the South.

Clasificación JEL: F53, L67, O13, O14, Q17;

1. Introducción

Hasta la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en enero de 1995, el comercio de productos agrícolas, y el de textiles, han sido las dos excepciones principales de los compromisos liberalizadores del comercio internacional de mercancías asumidos por los países firmantes del GATT⁸⁷. Ello se ha producido en ambos casos por la voluntad expresa de los países del Norte y ha generado mucha controversia e importantes efectos negativos para una parte importante de los países del Sur⁸⁸. No en vano son éstos los sectores de mayor peso (tanto en porcentaje del PIB como en porcentaje de la mano de obra) en sus economías y donde reside su mayor ventaja competitiva.

El acuerdo final de la Ronda Uruguay del GATT de 1994 que incluía, entre otros, los Acuerdos sobre Agricultura (AsA), y el Acuerdo sobre el Textil y Vestido (ATV)⁸⁹, supuso la progresiva inclusión de estos dos sectores en las reglas generales del GATT sobre el intercambio internacional de mercancías. Desde entonces, los países del Sur, han tratado de aprovechar las negociaciones que se han desarrollado en el seno de la OMC sobre esas nuevas reglas más favorables al comercio internacional de estos productos para tratar de superar las trabas que todavía perduran en su contra y que les impiden realizar su mayor ventaja competitiva en estos sectores.

Pero las negociaciones se han dilatado por más de 20 años sin que hayan culminado satisfactoriamente aún. Ahora bien, estas nuevas normas comerciales sí han generado modificaciones importantes en los flujos internacionales de estos productos que han afectado al desempeño y la presencia de las economías del Sur en el escenario internacional en estos dos sectores tan relevantes para ellas.

⁸⁷ Este acuerdo fue rubricado por 47 países en 1947, tenía un carácter temporal y ha sido desarrollado mediante rondas de negociación, hasta que en la 8ª Ronda, la Ronda Uruguay (1986-94), ha dado paso a una organización estable, la OMC. Se trabaja en comisiones negociadoras por tema y las decisiones son refrendadas en los Consejos Generales y las Conferencias Ministeriales bienales.

⁸⁸ En este artículo vamos a utilizar las categorías de países de Norte y del Sur para referirnos a los dos grandes bloques de países que coexisten en el seno de la OMC. Hacemos la distinción siguiendo el criterio del FMI. Así consideramos países del Norte a los que éste considera *avanzados* o *desarrollados* y países del Sur a aquellos que éste y otros organismos denominan países *emergentes* y *en desarrollo*.

⁸⁹ Este acuerdo es sucesor de los Acuerdos Multifibra (AMF) preexistentes. El primer AMF entró en vigor en 1974 para cuatro años, pero luego se fue renovando hasta fines de 1994, cuando fue sustituido por el ATV a fin de reintegrar gradualmente el sector en el régimen general del GATT.

En este trabajo se realiza un análisis del desarrollo que han tenido estos dos acuerdos en el seno de la OMC, del impacto que esos acuerdos han tenido en los flujos comerciales internacionales de estos productos y cómo han afectado a la participación en el comercio mundial de los países del Sur. Para ello, primero se presentan sus contenidos y el desarrollo que han tenido sus negociaciones en el seno de la OMC durante sus veinte años de existencia; al inicio las del ámbito agrícola, y luego, las del textil y de prendas de vestir. Posteriormente se analiza la evolución producida en las importaciones y exportaciones de estos productos tras la puesta en marcha de estos acuerdos; y finalmente se analiza el impacto de las normas acordadas en estas negociaciones, en ambos sectores, en la participación de los países del Sur en los intercambios internacionales de productos agrícolas, textiles y de prendas de vestir.

2. El Acuerdo sobre Agricultura (AsA) y las negociaciones posteriores en el seno de la OMC

El AsA perseguía dos objetivos claros. En primer lugar, buscaba modificar las normas que regían el comercio internacional de productos agrícolas y, en segundo lugar, su liberalización en base a las nuevas reglas. Desde su entrada en vigor en enero de 1995, la aplicación y el desarrollo posterior del AsA quedaron en manos del Comité de Agricultura de la OMC. El AsA se estructuró en tres ámbitos principales: la tarificación, la reducción de la protección arancelaria y la eliminación de los subsidios a la exportación y el acceso a los mercados. Dichos ámbitos han tenido un contenido y una evolución dispar durante estos últimos veinte años.

2.1. Contenidos iniciales del Acuerdo sobre Agricultura

a) La conversión a aranceles de las medidas proteccionistas no arancelarias

Este compromiso recibió el nombre de tarificación y entró en vigor de un modo inmediato. Se asumía el compromiso de sustituir todas las barreras no arancelarias por aranceles y la fijación de un techo máximo de la protección: la medida global de ayuda total (MGA). Se fijó un nivel de la MGA total para cada uno de los productos y las diferentes gamas de productos agrícolas, tomando como referencia en los años 1986-88, el nivel de ayuda global a partir del cual se iban a aplicar los compromisos de reducción arancelaria acordados. Pero en su elaboración muchos países, especialmente los del Norte, fijaron ese techo máximo en un nivel muy por encima

del nivel de protección vigente⁹⁰. En cambio, los países del Sur tuvieron que fijar estos niveles de máximos de protección⁹¹ muy por debajo de la de los países del Norte porque sus medidas de protección preexistentes habían sido anuladas o reducidas por la imposición de los planes de ajuste estructural en las décadas de 1980 y 1990 (González 2002). Además, se establecieron numerosas excepciones y matizaciones respecto a las ayudas objeto de reducción utilizando para ello un complejo sistema de “cajas de colores” que definía qué ayudas se permitirían y cuáles no y en base a qué criterio⁹².

b) La reducción de la protección arancelaria y la eliminación de los subsidios a la exportación

En el caso de la protección arancelaria se acordó una reducción mínima de la protección *media* del 15%, con el compromiso de ampliarlo hasta el 36% en un periodo de seis años, hasta 2001, en el caso de los países del Norte, y un descenso del 24% para los países del Sur con un periodo de implementación de diez años, hasta 2005. En el caso de las subvenciones a la exportación el resultado alcanzado refleja un compromiso pobre de reducción equivalente al 36% del gasto total en promoción de las exportaciones o el 21% del volumen de exportaciones subvencionadas. En ambos casos, el periodo de referencia adoptado –el nivel más alto entre el del periodo 1986-90 y el de 1991-92– era aquel en el que este tipo de medidas alcanzaron su máximo nivel, por lo que el alcance real del compromiso de reducción fue mucho menor del fijado formalmente. Pero como se acordó también la prohibición expresa de estas prácticas por parte de aquellos países que en el momento del acuerdo no las practicaban, el resultado final ha sido permitir proseguir

⁹⁰ Utilizaron lo que se conoce como arancelización sucia que consiste en fijar niveles arancelarios superiores a la traslación a aranceles de las medidas no arancelarias vigentes en ese momento (Millet 2001 pp:186).

⁹¹ Una vez fijado ese nivel máximo las ayudas otorgadas por ese país no lo puede superar de forma que de facto muchos países del Sur quedaron imposibilitados de por vida para proteger sus sectores agrícolas frente a las exportaciones baratas subvencionadas provenientes de los países del Norte.

⁹² Se trata de las cajas verde, azul y ámbar. Las medidas de la caja verde se entiende que no generan distorsiones en el comercio internacional y no están sujetas a reducción. Las medidas incluidas en la caja ámbar son las que se considera que pueden distorsionar el comercio internacional porque están ligadas al sostenimiento de precios o a la producción y por tanto están sujetas a reducción. Por último, las medidas de la caja azul son las ayudas destinadas a limitar la producción y no están sujetas a reducción (Clapp 2006).

con esas prácticas a los países que las implementaban anteriormente y no al resto (Areskurrinaga 2008).

c) El acceso a los mercados

Todos los países asumieron el compromiso de fijar un nivel arancelario especial inferior a la MGA total que permitiera que acceda a ese mercado un volumen mínimo de importaciones. Este acceso mínimo se fijó en el 3% del consumo de cada producto o del volumen de importaciones existente –el mayor de los dos– con el compromiso de aumentarlo hasta el 5% durante el periodo de vigencia del acuerdo.

2.2 Evolución de las negociaciones comerciales agrícolas dentro del programa de Doha para el desarrollo

El AsA se firmó para un periodo de seis años e incluía la revisión de sus resultados al final del periodo de vigencia. Hacia el año 2000, los países en desarrollo plantearon que en la revisión del acuerdo a realizar en 2001 se tenían que equilibrar las reglas comerciales para tener en cuenta más adecuadamente su realidad y, en especial, la de aquellos países de bajos ingresos y que son importadores netos de alimentos. Plantearon la adopción de una “caja de desarrollo” al estilo de las de colores vigentes para incluir nuevas medidas específicas que tengan en cuenta la situación de desventaja de los países en desarrollo y les permita poder hacer frente al nuevo escenario liberalizado en condiciones similares a los países desarrollados. Alternativamente pedían el establecimiento de un tratamiento especial y un mecanismo de salvaguarda ante aumentos repentinos e importantes de sus importaciones. Para ello, se requería la aplicación inmediata de la decisión de Marrakech⁹³ y el reconocimiento de la soberanía nacional en la aplicación de las políticas agrícolas y alimentarias para lograr la seguridad alimentaria (Clapp 2015).

Estas propuestas estuvieron en la discusión de los contenidos de las nuevas negociaciones comerciales que se discutieron en la conferencia ministerial de Doha, en 2001. Pero el resultado final de la misma y del mandato negociador acordado en Doha fue nuevamente claramente favorable a las posiciones de los países del Norte. Se acordó iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales que incluye los

⁹³ La decisión de Marrakech (1994) permite a un país tomar medidas para proteger su mercado y sus productores ante aumentos bruscos, repentinos e intensos de las importaciones de alimentos, pero sujeto a que el país demuestre ese perjuicio directo y sea reconocido como tal por el Comité de Agricultura de la OMC.

llamados “*temas de Singapur*”⁹⁴ pero no recoge las medidas concretas que planteaban los países del Sur. Lo acordado recoge únicamente los intereses del Norte: nuevos objetivos de liberalización y la metodología para lograrlo. Deja fuera la revisión del impacto del anterior acuerdo y el tratamiento diferenciado que se pedía desde el Sur. El mayor logro para estos países es el compromiso de reducción, con vistas a su eliminación, de los subsidios a la exportación. El resto de temas planteados por el Sur son recogidos solo discursivamente.

Pero los avances en las negociaciones fijadas en Doha han sido muy lentos. La conferencia de Cancún de 2003, además, supuso un punto de inflexión en las negociaciones como consecuencia de la defensa enérgica de las posturas del Sur por el llamado G-20⁹⁵. Desde entonces este grupo ha liderado la defensa de las posiciones del conjunto de los países del Sur, no suficientemente atendidas en Doha, imposibilitando la repetición de un acuerdo nuevamente a medida de los países del Norte⁹⁶.

No fue hasta la conferencia de Hong Kong de diciembre de 2005 cuando se logró un acuerdo preliminar sobre los temas y modalidades de negociación que incluía los temas señalados en Doha. Este acuerdo preliminar contemplaba dedicar una atención particular a la dimensión del desarrollo, en especial en las negociaciones sobre acceso a los mercados y las negociaciones sobre normas de trato especial y diferenciado. Y es sólo al final del mandato negociador de Doha, en diciembre de

⁹⁴ Son aquellos temas novedosos tratados en la conferencia ministerial de Singapur de 1996 sin lograr acuerdos: comercio e inversiones, comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio. En 2005 los tres fueron retirados de las negociaciones de la Ronda de Doha por los países del Norte para evitar el colapso de la OMC tras los rotundos fracasos de Seattle(1999) y Cancún (2003).

⁹⁵ Este grupo incluye a países tanto exportadores netos como importadores netos del Sur y ha sido el más efectivo en las negociaciones, pero también los países del Sur de bajos ingresos e importadores netos se han hecho sentir y han sido actores principales del proceso al alinearse en el grupo G-33. El anexo 1 recoge el listado completo de los países que componen esos grupos.

⁹⁶ A partir de ese momento las negociaciones en el seno de la OMC ya no se corresponden tan nítidamente con el eje Norte-Sur, sino más bien se producen diferentes alineamientos entre países tanto del Norte como del Sur en función de sus intereses y su potencial productor y exportador. Se pueden ver posiciones comunes entre los países exportadores netos tanto del Norte como del Sur (UE, USA, Brasil; Argentina, Australia,...) y entre los países importadores netos también de los países en desarrollo y desarrollados (Japón, y Suiza, por ejemplo).

2008, cuando se logró un acuerdo⁹⁷ que estableció la metodología que permitió desatascar el bloqueo existente. Desde entonces no ha habido acuerdos significativos, ni se han acercado las posturas suficientemente para avanzar en las negociaciones. Sólo se ha logrado llegar a acuerdos parciales muy recientemente en las conferencias ministeriales de Bali 2013 y Nairobi 2015. Pero éstos no se entienden si no se describen los contenidos de las negociaciones previas a estas conferencias. Ellos son los puntos que se desarrollan a continuación.

a) La crisis alimentaria mundial y su incidencia en las negociaciones comerciales agrícolas

El devenir del acuerdo alcanzado en diciembre de 2008 ha estado condicionado por la irrupción ese año de la crisis alimentaria mundial. Crisis que se reveló y se agudizó por las persistentes alzas en los precios de alimentos en ese periodo –con nuevos picos máximos en 2011– y el mantenimiento de estos precios, desde entonces, siempre a niveles muy superiores a los existentes antes de la crisis. Es más, la crisis modificó sustancialmente la confianza de los gobiernos de numerosos países del Sur en los mercados internacionales y en el comercio internacional de alimentos como instrumento válido para garantizar la satisfacción de las necesidades alimentarias de sus poblaciones. Las subidas de precios, y por tanto, la mayor factura de las importaciones, los problemas de abastecimiento sufridos, y las restricciones a las exportaciones establecidas por numerosos gobiernos durante el transcurso de la misma, mermaron la credibilidad del sistema alimentario mundial imperante hasta la fecha basado en un comercio internacional cada vez más liberalizado (Margulis 2014a; Murphy 2015).

Ahora bien, ese cuestionamiento no ha sido homogéneo. Ni hay un consenso sobre las causas que han originado la crisis, ni sobre las medidas que son necesarias adoptar e implementar para superarla y evitar episodios similares en un futuro. Estas diferencias se han plasmado también en las diversas propuestas discordantes⁹⁸

⁹⁷ Modalities draft WTO/TN/AG/W/4/Rev.4 del 6/12/2008.

⁹⁸ Así se ha manifestado claramente la existencia de posiciones diferentes tanto entre los dos grandes grupos de países (exportadores e importadores netos) como entre países dentro de estos grupos, ya sea entre los nuevos poderes exportadores (Brasil, Rusia, India, China, Argentina) y los tradicionales (UE, Australia, USA) como en los importadores (Japón y Suiza y los Países en desarrollo de bajos ingresos), todos ellos tratan de defender o imponer sus intereses particulares.

presentadas en el marco de la OMC para avanzar en las negociaciones comerciales agrícolas y culminar el mandato negociador de Doha. Pese a ello, el discurso hegemónico a nivel político⁹⁹ entre los gobiernos de los países del Norte es que la profundización en las medidas de liberalización del comercio internacional de alimentos y la culminación de la agenda de Doha es beneficiosa y muy necesaria para poder mejorar la seguridad alimentaria mundial. Y desde la citada crisis alimentaria mundial, la OMC ha pasado a ocupar un papel central en las decisiones referidas a la seguridad alimentaria mundial participando activamente en los distintos foros organizados al respecto.

b) Avances en las negociaciones comerciales desde Ginebra a Nairobi pasando por Bali

Fue a partir de la conferencia ministerial de Ginebra de 2011 cuando se inició un programa de trabajo específico en el seno de la OMC sobre la seguridad alimentaria dentro de la agenda negociadora de Doha. Pero no hubo acuerdo al respecto porque tres años después de la crisis seguía habiendo posiciones distintas sobre cómo lograr esa seguridad alimentaria.

Los BRIC (Brasil, Rusia, India, China) planteaban que eran los altos subsidios de los países desarrollados los que ponían en peligro la seguridad alimentaria mundial. El G-33 de los países en desarrollo pedía medidas especiales de apoyo a sus agricultores para lograr la seguridad alimentaria y poder avanzar en su desarrollo. El grupo de Cairns¹⁰⁰ criticaba tanto las medidas de apoyo interno de los países desarrollados como las nuevas medidas de apoyo especial propuestas por el G-33 para sus productores (Margulis 2014b).

No obstante, en el periodo previo a Bali se trabajó sobre la propuesta de los países en desarrollo del G-33 de permitir, al menos, que las actuaciones gubernamentales de almacenamiento de reservas de alimentos con fines de seguridad alimentaria se computen dentro de las medidas no distorsionadoras del comercio internacional

⁹⁹ Discurso político contestado por numerosas organizaciones sociales y por el que fuera relator especial sobre el derecho al alimento de Naciones Unidas, Olivier De Schutter, que entienden que las medidas liberalizadoras del comercio lejos de mejorar la seguridad alimentaria mundial la empeoran y generan mayor inseguridad alimentaria (De Schutter 2011).

¹⁰⁰ Es el grupo de los países autodenominados productores eficientes de productos agrícolas y está compuesto por los 19 países que se pueden ver en el anexo 1.

(caja verde) y, por tanto, sean permitidas. La propuesta tuvo una fuerte contestación por parte de los países exportadores netos (tanto del Norte como del Sur) en tanto que permitirlo podría suponer no sólo que se reabran los contenidos de la agenda negociadora de Doha –aun sin completar y que acumulaba un gran retraso–, sino porque incluso podía socavar las bases de la apuesta por la liberalización comercial en el ámbito agrícola acordadas en la Ronda Uruguay y de las que ellos se sabían los primeros beneficiados.

Por ello, se planteó una salida intermedia de desbloqueo para abordar sólo parte de los temas de la agenda negociadora agrícola –básicamente almacenamiento de existencias y competencia de las exportaciones–, que permitiera seguir avanzando en las negociaciones comerciales agrícolas y no encallar nuevamente en Bali.

i) La Conferencia Ministerial de Bali 2013: el primer acuerdo parcial

El tema central de disputa en materia agrícola en la conferencia ministerial de Bali en 2013 fue la posibilidad de almacenar existencias de alimentos con fines de seguridad alimentaria nacional. Y en el tiempo de descuento, se produjo un acuerdo. En el acuerdo se aceptó la propuesta de permitir temporalmente esas actuaciones con la obligatoriedad de comunicarlas a la OMC, y se fijó un periodo máximo hasta la conferencia de Nairobi de 2015 para lograr una salida definitiva al respecto. Además, se pactó una cláusula de paz de cuatro años para no denunciar esas prácticas ante el órgano de solución de diferencias de la OMC (FAO 2013). Por ello, en el periodo previo a Nairobi la India presionó para que se adoptara una solución permanente lo antes posible y logró que el Consejo General del 27 de noviembre de 2014 aprobara una decisión de prorrogar la cláusula de paz acordada en Bali “*hasta que se acuerde y adopte una solución permanente*”¹⁰¹. Pero no logró que se adoptara una decisión definitiva de la OMC, y ésta tampoco llegó en Nairobi.

ii) La conferencia ministerial de Nairobi 2015: pequeños avances y grandes retrocesos

En Nairobi sí hay acuerdos parciales dentro de la agenda de Doha en materia agrícola, pero la balanza se ha movido a favor de los países del Norte, incluso cuando los temas abordados en ellos eran prioritarios y planteados por el Sur. Son cuatro.

¹⁰¹ WT/L/939 párrafo 2.

a) *Medidas de salvaguarda para los países en desarrollo.* El acuerdo alcanzado en Nairobi es limitado. Esta es una decisión provisional que reconoce el derecho a establecer esas medidas pero que deja en manos de futuras negociaciones establecer cómo se van a poder aplicar esas salvaguardas. Pero su aplicación será, en todo caso, en las condiciones del párrafo 7 de la declaración ministerial de Hong-Kong de 2005, es decir, ligadas a cantidades y precios; no en los términos demandados por el G-33 de protección de sus productores locales, como pueden hacerlo hoy día los países del Norte (ICTSD 2015).

b) *Limitaciones sobre las medidas ligadas a promoción de la exportación.* Esta materia se negocia desde el inicio y lo logrado aparentemente es muy importante pero, sobre todo, para los intereses de la UE, no de los países en desarrollo del Sur. Lo novedoso es que se incluyen entre las medidas a eliminar aquellas que pedía la UE en su pelea contra los EEUU: el apoyo financiero otorgado a las empresas exportadoras en sus diferentes modalidades (créditos, garantías de créditos, seguros,...), pero no se incluyen los compromisos de reducción inmediata de las exportaciones subvencionadas de los países desarrollados que pedían los gobiernos de los países del Sur. A este respecto se vuelve a otorgar un nuevo plazo para su total eliminación pero en fechas muy posteriores a las acordadas previamente¹⁰² y con una nueva excepción sobre productos lácteos y elaborados que juega a favor de los intereses de los EEUU y la UE (Jafri 2015).

c) *Decisión sobre el algodón.* La declaración se limita a garantizar un mayor acceso a los mercados del Norte libres de derechos y de contingentes a las exportaciones de algodón provenientes de los Países Menos Adelantados (PMA) en el marco de sus acuerdos preferenciales y en la medida de sus posibilidades también para los países emergentes (Jafri 2015). Pero no adopta ningún compromiso para reducir las ayudas internas otorgadas por el Norte (principalmente EEUU).

d) *Exención respecto al uso de medidas de almacenamiento público de alimentos con fines de seguridad alimentaria.* Se ha ratificado el acuerdo de 27 noviembre del Consejo General sobre la prórroga indefinida de la cláusula de paz, pero se ha cerrado la puerta a la posibilidad de regular definitivamente esa exención dentro de la OMC. Como contrapartida se ha adquirido un compromiso de negociar este

¹⁰² La declaración ministerial de Hong Kong de 2005 preveía el fin de estas exportaciones en diciembre de 2013 y la de Nairobi lleva esa fecha al 2020, 7 años más tarde.

extremo al margen de la ronda Doha, en sesiones extraordinarias del Comité sobre Agricultura. (OMC 2015).

3. Acuerdo sobre el textil y el Vestido (ATV) y la integración del sector en el régimen general del GATT

El ATV era un acuerdo transitorio orientado a la supresión de las restricciones cuantitativas a las exportaciones de productos textiles y de vestir, combinando para ello medidas de integración de productos en la normativa general del GATT y el mantenimiento de las restricciones cuantitativas bilaterales. El acuerdo contemplaba todas las restricciones acordadas con carácter previo en las sucesivas revisiones del AMF, así como otro numeroso listado de productos de este tipo no incluidos en el AMF, pero que sí se recogen en el anexo del acuerdo ATV. Éste incluía un compromiso de reducir el volumen de importaciones sometido a restricciones cuantitativas en 1990 en un 16% a la entrada en vigor del acuerdo (enero de 1995), así como un periodo de transición de diez años, dividido en tres fases, en el que parte de los productos contemplados en ese anexo quedarían progresivamente fuera de la aplicación de las restricciones cuantitativas vigentes, antes de su desaparición total e inclusión en el régimen general del GATT en 2005. Además, se establecía en el mismo un mayor incremento del volumen de las cuotas aún vigentes en los productos no liberalizados de cada etapa y unas medidas de salvaguarda para casos en los que las importaciones súbitas y cuantiosas de un determinado producto y país no generen daños graves a la rama de la industria nacional (Nordas 2004).

Se definieron estas tres etapas y estos contenidos para cada una de ellas: 1ª etapa. Hasta el uno de enero de 1998. En esta etapa las partes se comprometían a incluir en el régimen general del GATT productos señalados en el anexo hasta alcanzar el 16% del volumen de las importaciones de 1990 y aumentar en un 16% las tasas de crecimiento de las cuotas fijadas en el AMF; 2ª etapa. Hasta el uno de enero de 2002. En esta segunda fase había que integrar nuevos productos que supongan no menos de un 17% adicional de las importaciones de 1990 y aumentar en un 25% las tasas de crecimiento fijadas de las cuotas existentes respecto de la fase anterior; 3ª etapa. Hasta el uno de enero de 2005. En ella se han de integrar en el régimen general hasta el 100% de los productos contemplados en el acuerdo y aumentar en un 27% las tasas de crecimiento fijadas de las cuotas existentes respecto de la fase

anterior. Además, en cada fase se tenían que incluir productos de las cuatro categorías principales: *tops* e hilados, tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir, pero a elección del país los productos concretos sujetos a reducción (Francois et al 2000, OMC, 1995). Por último, se creó el Órgano de Supervisión de los Textiles (OST) para controlar el cumplimiento de estas medidas y el acuerdo quedó integrado dentro de las competencias del Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC. Desde entonces, las negociaciones para profundizar en las medidas de liberalización del comercio de textiles y de vestido se han producido en el Comité sobre Acceso a Mercados de Productos No Agrícolas.

Hay que distinguir dos fases en su evolución que se tratan separadamente en los siguientes epígrafes. Por una parte, la implementación progresiva del acuerdo, por fases, dentro del periodo transitorio de diez años acordado en la Ronda Uruguay. Y, por la otra, las negociaciones realizadas en el seno de la OMC para profundizar en las normas liberalizadoras del comercio internacional de productos textiles y de prendas de vestir a partir de la expiración del ATV y su inclusión plena en el régimen general del GATT.

3.1. El periodo transitorio del ATV (1995-2004)

En este periodo transitorio, las partes cumplieron la letra del acuerdo pero apenas tuvo efectos liberalizadores en el sector, como denunciaron recurrentemente los países del Sur exportadores de estos productos. En efecto, los países del Norte firmantes del AMF escalonaron la apertura de los productos textiles más sensibles para sus economías para la última etapa del periodo transitorio. Así, sólo se liberalizó en torno al 7% de esas medidas en las tres primeras fases (Nordas 2004). Es más, a primeros diciembre de 2004 EEUU sólo había retirado un 11% de los contingentes; la UE el 30% y Canadá el 21% (OMC 2004). El proceso liberalizador se retrasó a diciembre de 2004 y los efectos del ATV no se hicieron efectivos hasta que finalizó el periodo transitorio. E incluso entonces los gobiernos del Norte soportaron fuertes presiones de sus industrias para una nueva prórroga de este acuerdo, que al fracasar se convirtieron en presiones para establecer mecanismos de salvaguarda frente a las importaciones chinas, cosa que sí ocurrió finalmente (UNCTAD 2008).

3.2 Las negociaciones comerciales sobre productos no agrícolas en el escenario post-cuotas

Desde 2005 el comercio de los productos textiles y de prendas de vestir quedó plenamente integrado en el acuerdo general del GATT de 1994 y sus intercambios quedaron condicionados por los niveles arancelarios existentes para los productos industriales en ese marco. Ahora bien, esos aranceles eran en promedio mucho más altos para los productos textiles y prendas de vestir que para el resto de los sectores manufactureros. Estos aranceles tenían una gran dispersión y, al estar muy desagregados en categorías de 4 dígitos o más, ocultaban escalonamientos y fuertes picos arancelarios (Bacchetta y Bora 2004). Además, las reducciones arancelarias de estos productos acordadas en la Ronda Uruguay fueron sensiblemente inferiores respecto a otros sectores, reduciéndose en promedio un 22% en el sector textil y un 40% en el resto de manufacturas (UNCTAD 2008).

El mandato de Doha, incluía un compromiso de negociar para liberalizar (reducir o eliminar) los aranceles, las crestas arancelarias, los aranceles elevados, la progresividad arancelaria, y las barreras no arancelarias tan importantes en el ámbito textil y del vestido. Pero quedó por determinar en el transcurso de esas negociaciones los parámetros concretos en los que se iba a basar el proceso de negociación para cada producto (OMC 2001).

Así, fue en vísperas de la Conferencia de Cancún de 2003, cuando presentó el primer borrador del texto de modalidades para la negociación. Este borrador fue objeto de mucha discusión y se fue desarrollando por las propuestas de las partes, pero sin lograr acercar las posturas entre los países miembros hasta mayo de 2008 en Ginebra. Ahí se acordó un documento base de modalidades para la negociación (OMC 2008), que permitió albergar expectativas de cierre de las negociaciones de la ronda de Doha. Este documento establecía la fórmula base para la negociación producto a producto, otorgaba flexibilidad a los países en desarrollo e incluía la posibilidad de acometer negociaciones sectoriales, entre otras la de productos textiles y de vestir; también tenía un procedimiento para abordar las barreras no arancelarias en forma de obstáculos técnicos al comercio, como lo son las exigencias deliberadamente prolijas de etiquetado de los productos textiles. Pero finalmente la negociación fracasó por la posición de numerosos gobiernos de países

miembros de no realizar avances liberalizadores en estos productos si previamente no se lograba un acuerdo en las negociaciones comerciales agrícolas.

Así, hasta primeros de 2012 las negociaciones se limitaron a aspectos ligados a las barreras no arancelarias sin entrar en compromisos arancelarios concretos y sin alcanzar avances significativos. Entre 2012 y 2014 se acercaron posturas sobre las actuaciones a desarrollar respecto a las barreras no arancelarias y se iniciaron conversaciones sobre reducciones arancelarias. Pero más allá de la declaración de la conferencia de Bali para proseguir con las conversaciones para finalizar el paquete de Doha no hay consenso sobre el rumbo que han tomar las negociaciones en adelante y, a día de hoy, sigue el desacuerdo (OMC 2016).

En este caso el desacuerdo sí es entre el Norte y del Sur, pero aún no ha alcanzado suficiente protagonismo público por la preponderancia hasta la fecha de las negociaciones agrícolas, y su situación de bloqueo. Este bloqueo hace más difícil aún el logro de un hipotético acuerdo en el ámbito no agrícola (y el textil en particular) al no existir la posibilidad de compensar las concesiones de las partes en el sector del textil y del vestido con avances y logros claros en materia agrícola y lograr así una salida global equilibrada.

4. Evolución de los intercambios comerciales internacionales de productos agrícolas y de textil y prendas de vestir

La mayor liberalización de estos sectores durante las dos últimas décadas y la forma concreta que ha adoptado han tenido consecuencias directas en los flujos comerciales internacionales, tanto en el sector agrícola como en el del textil y el vestido. Pero ¿en qué sentido ha influido? ¿qué tipo de flujos y países han salido favorecidos? ¿se ha producido un auge del comercio internacional tras las medidas adoptadas? ¿estas medidas han permitido el aumento de la competencia y han surgido nuevos grandes exportadores e importadores de alimentos y productos textiles? Éstas son algunas de las preguntas que se abordan en la siguiente sección.

4.1. Evolución de los flujos comerciales agrícolas

La evolución reciente de las importaciones y las exportaciones mundiales de alimentos presenta los siguientes resultados globales. Por una parte, se ha producido un deslizamiento geográfico importante en los flujos de importaciones de alimentos desde Europa a Asia. Los países en desarrollo de Asia, con China a la

cabeza, son hoy día los principales importadores mundiales de alimentos, superando incluso a la suma de UE, EEUU y Japón. Por otra parte, ha desaparecido el liderazgo exportador de granos de los EEUU, que ha sido contestado primero por la UE, y luego ambos por el grupo de Cairns. Además, se ha producido un incremento inicial importante del comercio internacional de alimentos (mayor que la producción) que se ha suavizado a partir del año 2000, pero desde la crisis alimentaria mundial, su crecimiento es menor que el de la producción mundial. Además han aparecido nuevos actores lo cual ha disminuido el nivel de concentración de los mercados de exportación e importación (Daviron y Doulliet 2013).

Pero, ¿qué ha ocurrido con los países del Sur o los países en desarrollo? Es evidente que hay situaciones muy diversas entre estos países y, que la emergencia de algunos de ellos como grandes actores en los mercados internacionales de productos agrícolas, condiciona y distorsiona el resultado de estos países en su conjunto. Pero la categoría aun es útil para el análisis de esos países, particularmente de su situación de dependencia alimentaria.

Si se analiza el impacto en los flujos comerciales agrícolas del AsA en la década de los 90, siguiendo el método de los estudios de caso¹⁰³ podemos concluir que para 20 de los 23 países del Sur analizados han aumentado tanto el valor de las exportaciones como de las importaciones de productos agrícolas en el periodo posterior al AsA (1995-2000) frente al periodo inmediatamente anterior de 1990-94, si bien las importaciones han aumentado en mayor medida (FAO 2004).

En el caso de las exportaciones este aumento de alrededor del 30% se ha debido más a mejoras en la posición de intercambio que a aumentos de sus volúmenes o a un mejor acceso a los nuevos mercados tras el AsA, aunque las exportaciones si se han diversificado. En cambio, en el caso de las importaciones aumentaron ambas, el precio y el volumen y en una medida mucho mayor: se ha duplicado su valor (FAO 2004:15).

Si se analiza también la evolución de los precios internacionales de estos productos, se observa que las reformas han supuesto un descenso en el nivel de precios internacionales y han dado lugar a aumentos tanto la producción agrícola como los

¹⁰³ Se prioriza esta opción a la elaboración de modelos cuantitativos porque en éstos es muy difícil deslindar los efectos del AsA de otros procesos que también se han dado en la realidad y que influyen en los datos utilizados.

intercambios internacionales, si bien nuevamente con un mayor incremento de las importaciones respecto de las exportaciones. Las importaciones de los países del Sur crecieron de un modo generalizado en el periodo 1995-2002 mientras que las exportaciones han tenido un desempeño desigual con ascensos en las exportaciones en determinados países de Asia y Latinoamérica y descensos generalizados en el caso de África (FAO 2006: 43-48).

Por otra parte, en los últimos años se ha producido un aumento significativo de las importaciones de alimentos de los *países en desarrollo importadores netos de alimentos* (PEDINA)¹⁰⁴ tanto en términos físicos como en valor, debido también al impresionante alza de los precios de los productos alimentarios desde la crisis de 2008. Así estos países destinan desde la crisis alimentaria de 2007/08 una cantidad de dinero de entre dos y 4 veces mayor a la de 1995 (hasta 20.000 millones de \$) para la adquisición de alimentos, motivada por el aumento tanto de los precios como de las cantidades importadas. Los precios han aumentado entre el 50% y el 100% en el periodo que va desde 2002-04 y 2015 y las cantidades importadas se han duplicado en el periodo 1995-2013¹⁰⁵(FAO 2015:13-14).

Los gráficos 1 y 2 presentan la evolución de las importaciones y las exportaciones de alimentos para el conjunto de los países del Sur¹⁰⁶ en el periodo liberalizador analizado. En el gráfico 1 se observa que las importaciones de alimentos de los países del Sur han aumentado suavemente desde el inicio del proceso liberalizador y muy rápidamente desde el año 2005 –primer año tras la finalización del periodo de vigencia para la implementación del AsA para estos países– en todas las regiones

¹⁰⁴ Nos referimos con este término a los países en desarrollo catalogados como tal por la FAO que se han convertido en importadores netos de alimentos en las décadas de los 1980 y 1990 tras las políticas de ajuste aplicadas en ellos. El listado completo tras la última revisión de marzo de 2012 se puede consultar en el anexo I.

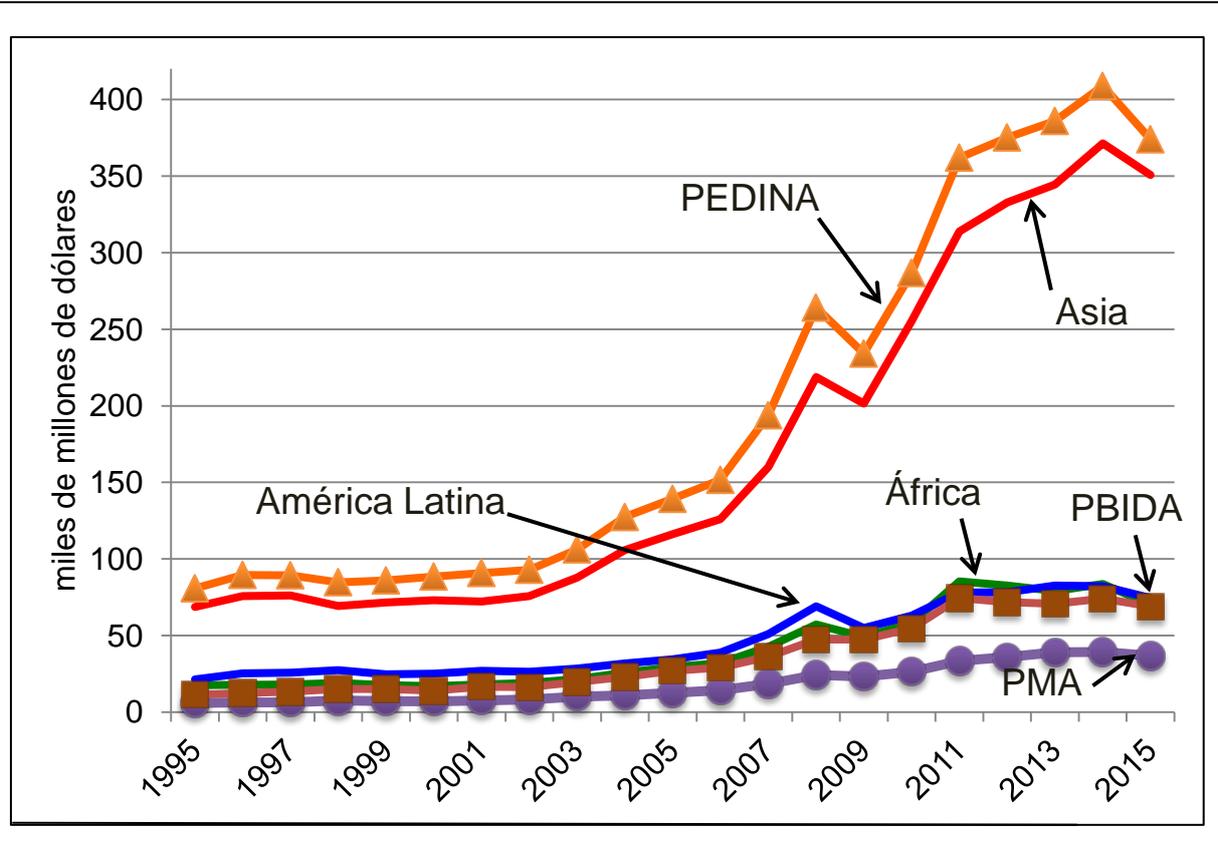
¹⁰⁵ Según cálculos propios con la base de datos de FAOSTAT las importaciones de cereales en toneladas de los PEDINA han pasado de 19 millones en 1995 a 39 millones en 2013; de 4,4 millones a 13,1 millones para los PMA y de 8 millones a 31 millones para los PBIDA. En total se pasa de 31 millones de toneladas a 84 millones. Ver anexo 1 para las diferentes clasificaciones de países.

¹⁰⁶ Utilizamos la base de datos UNCTADSTAT para las agrupaciones de países en desarrollo porque es la que nos proporciona información agrupada tanto para las áreas geográficas de los distintos países en desarrollo y para categorías analíticas especiales de países como PBIDA, PMA o PEDINA. FAOSTAT ofrece agrupaciones analíticas pero en las geográficas no distingue su situación de desarrollo y COMTRADE sólo aporta datos por países individuales. Para este análisis se ha utilizado la categoría alimentos básicos sitc rev 3 (0+22+4)

en desarrollo y especialmente en Asia. Estos aumentos se confirman en las categorías analíticas de los *países menos adelantados* (PMA) y los *países de bajos ingresos con déficit en su comercio de alimentos* (PBIDA).

Destaca el caso asiático como región en desarrollo donde se produce un aumento mayor de dichas importaciones y donde se concentran la mayor parte de las importaciones de alimentos de los países del Sur. Se triplican pasando de unas importaciones de alimentos por valor de unos 115.000 millones de dólares en 2005 a superar los 350.000 millones de dólares en 2015. Este resultado está influenciado por el ascenso de China como uno de los principales importadores mundiales de alimentos (sobre todo aceites y plantas oleaginosas) lo que explica el alto peso de las importaciones de Asia del Este, pero también es importante el aumento de las mismas en el sudeste asiático por el auge de las mismas hacia la India, Indonesia o Tailandia.

Gráfico 1. Evolución de las **importaciones** de alimentos de los países del Sur 1995-2015 (miles de millones de dólares)

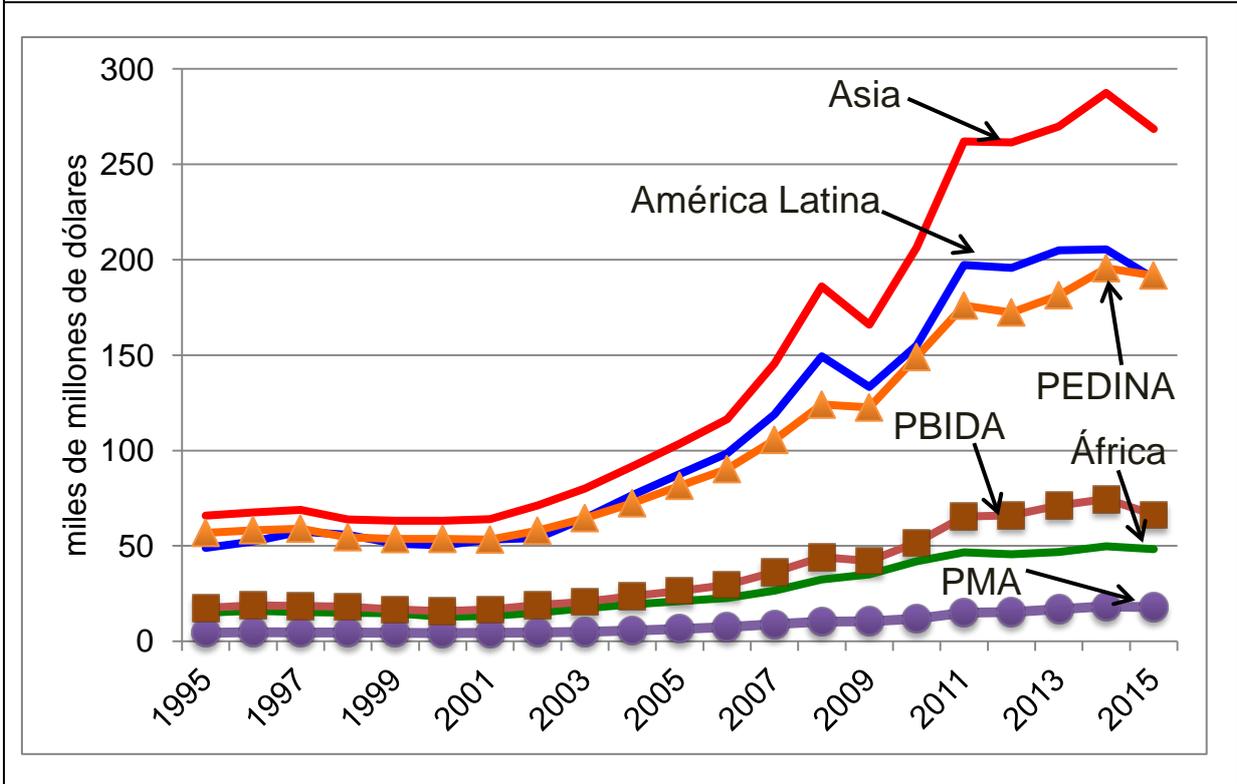


Fuente: elaboración propia en base a los datos y las clasificaciones de países de UNCTADSTAT.

Algo similar ocurre con el aumento de las mismas hacia los continentes americano y africano aunque en una escala inferior. En el caso americano se duplican las importaciones de los 34.000 a los 70.000 millones de dólares y en el caso africano prácticamente se triplican hasta el año 2011 de los 29.000 a los 85.000 millones de dólares y luego cae hasta los 70.000 en 2015. Este aumento importante que al menos duplica los niveles de importaciones en la década que va desde el 2005 al 2015 se repite en todas las categorías analíticas analizadas. En el caso de los PMA y los PEDINA el crecimiento es equivalente (se triplica) al producido en el continente asiático.

Como se puede apreciar en el gráfico 2, ocurre otro tanto en el caso de las exportaciones de alimentos, pero con una peculiaridad: el crecimiento es menos importante y los mayores aumentos producidos están más concentrado en determinados países y grupos de países.

Gráfico 2. Evolución de las **exportaciones** de alimentos de los países del Sur 1995-2015 (miles de millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a los datos y las clasificaciones de países de UNCTADSTAT.

En general las exportaciones se duplican en el periodo analizado en todas las regiones analizadas, pero se producen aumentos más importantes en las

exportaciones de los países en desarrollo de Asia y América del Sur como consecuencia de la mayor presencia en las mismas de economías emergentes como China, Brasil y Argentina. No ocurre lo mismo con la mayoría de los países en desarrollo más pobres en los que el aumento de las exportaciones es mucho más modesto, se multiplica por 2 en África y los PBIDA.

El resultado de todo ello es que se ha modificado sustancialmente el peso de los diferentes países y grupos de países del Norte y del Sur en las importaciones y exportaciones mundiales de alimentos. Así, los países del Norte han pasado de realizar el 70% de las importaciones mundiales de alimentos en 1995 a realizar el 55% en 2015 y del 66% de las exportaciones al 55% en los mismos años. Por su parte, los países del Sur en su conjunto han aumentado significativamente su participación, pasando del 26 al 41% de las importaciones y del 32 al 42% respectivamente¹⁰⁷.

Cuadro1. Evolución del peso de las distintas regiones y agrupaciones de países en las importaciones y exportaciones mundiales de alimentos 1995-2015 (en porcentajes)

Año	Importaciones					Exportaciones				
	1995	2000	2005	2010	2015	1995	2000	2005	2010	2015
Países en Desarrollo	25,66	29,00	28,73	36,91	40,85	32,16	34,31	35,46	40,03	41,71
Países desarrollados	70,63	67,96	67,19	58,23	55,81	66,51	64,47	62,61	57,32	54,96
África	4,17	4,24	4,66	5,68	5,77	3,69	3,45	3,50	4,15	3,96
América	5,05	6,30	5,44	6,13	6,11	12,03	13,57	14,56	15,33	15,59
Asia	16,26	18,25	18,39	24,87	28,81	16,18	17,05	17,19	20,40	22,01
PMA	1,43	1,72	1,99	2,57	3,01	1,12	1,16	1,08	1,17	1,47
PBIDA	2,70	3,49	4,28	5,32	5,67	4,29	4,27	4,39	5,11	5,44
PEDINA	19,16	22,11	22,02	27,92	30,72	13,96	14,47	13,54	14,72	15,71

Fuente: elaboración propia en base a los datos y las clasificaciones de países de UNCTADSTAT para la categoría de alimentos básicos SITC rev 3 (0+22+4).

Como se puede ver en el cuadro 1, los países del Sur en su conjunto han pasado de ser exportadores netos con una cuota de las exportaciones mundiales del 32% a ser importadores netos de alimentos y tener prácticamente el mismo peso en las importaciones que en las exportaciones mundiales de alimentos, en ambos casos con un peso superior al 40%, cuando partían de niveles de participación en las importaciones mundiales muy inferiores del 26%.

¹⁰⁷ El pequeño porcentaje que falta para el 100% de los flujos es el correspondiente a los países en transición.

Es cierto que el Sur en su conjunto ha aumentado su peso en ambos flujos internacionales hasta alcanzar un peso superior al 40% de los intercambios mundiales en ambos flujos pero el aumento ha sido mucho mayor en el caso de las importaciones. Pero este aumento está aún muy lejos del potencial competitivo de estos países y ha sido lastrado por las reglas asimétricas en vigor en su contra y presenta, a su vez, realidades muy diversas si lo analizamos con un mayor nivel de desagregación.

Los países asiáticos son los que más han aumentado su participación tanto en las exportaciones como en las importaciones mundiales. Éstos pasan de suponer el 16% de las exportaciones en 1995 al 22% en 2015 (aumenta 6 puntos) y del 16% de las importaciones en 1995 al 29% en 2015 (13 puntos). América Latina mantiene su posición global como importador mundial de alimentos en torno al 5% mientras que aumenta su posición en 4 puntos como exportador mundial. Ésta pasa de tener un peso del 12% en las exportaciones mundiales en 1995 a alcanzar el 16% en 2015 debido a la emergencia de Argentina y Brasil como exportadores mundiales de alimentos. La peor parte la sufre África, que sólo es relevante como importador mundial de alimentos, pero con un peso muy inferior al de las otras zonas geográficas del Sur. África apenas representa el 3% de las exportaciones en todo el periodo, pero aumenta en 2 puntos su peso como importador del 4% al 6%.

Otro tanto ocurre con las agrupaciones de países por categorías analíticas. En todas las categorías analizadas aumenta su peso en las importaciones mundiales pero no tanto en el caso de las exportaciones. Los PEDINA aumentan significativamente su peso en las importaciones pasando del 16 al 30% mientras sus exportaciones apenas suben 2 puntos del 12 al 14%. Los PMA se estancan en el 1-1,5% de las exportaciones mundiales mientras que el peso de sus importaciones se duplica del 1,5 al 3%. Otro tanto ocurre con los PBIDA donde el peso de sus exportaciones se estanca sobre el 4,5% en todo el periodo y las importaciones se duplican del 2,5% al 5%.

Este aumento generalizado de las importaciones alimentos ha supuesto un aumento de la factura alimentaria de los países del Sur que hasta la fecha se ha podido pagar porque los ingresos por exportación de productos agrícolas (no alimentarios) han crecido más que la factura alimentaria, excepto en África. África ha pasado de ser exportador neto de productos agrícolas a ser importador neto y donde sus

importaciones de alimentos han crecido más que las exportaciones de productos agrícolas, y el valor de las importaciones de alimentos supone, en promedio, un 30% de los recursos obtenidos por las exportaciones de productos agrícolas (FAO 2011: 5-15). Pero no está claro que en muchos casos estas importaciones sean sostenibles en el tiempo, por el esfuerzo monetario que suponen y por las consecuencias que tienen en el sector agrícola de los países del Sur.

Comprometer un porcentaje importante de los ingresos por exportación¹⁰⁸ a sufragar la compra de alimentos importados puede ser asumible o no en función de su capacidad de generar divisas y del nivel de renta del país. Ello no es factible para muchos países del Sur de ingresos bajos, especialmente los africanos. En este caso esa apuesta exterior supone renunciar a impulsar la producción nacional de alimentos en países con poblaciones mayoritariamente rurales y con una fuerte actividad agrícola y dejar de lado a su campesinado, condenándolo a un círculo vicioso de pobreza y bajos ingresos. Ahí las importaciones baratas procedentes de las producciones subvencionadas del Norte han supuesto una verdadera competencia desleal a la producción local, que ha caído y ha sido sustituida por esas importaciones, generando una situación de dependencia alimentaria que pone en peligro la satisfacción de sus necesidades alimentarias internas.

El cuadro 2 nos muestra una idea de ese impacto en términos de dependencia alimentaria. El peso de las importaciones de alimentos en el suministro alimentario disponible localmente es alto en las regiones africanas que están al sur del Sahara y en Centroamérica y el Caribe y muy alto en el Oriente Próximo (en los países del Norte de África y Asia Occidental), y en ambos casos ha variado al alza en el periodo estudiado. Las importaciones han aumentado significativamente más que la producción en la mayoría de las regiones y categorías analíticas, exceptuando Asia y América del Sur, donde se concentran las economías emergentes. Pero ello no ha sido debido al aumento de sus poblaciones como se puede apreciar en la evolución al alza de ambas categorías en términos per cápita. El crecimiento de las importaciones per cápita es muy superior al de la producción per cápita en todas las zonas geográficas y está creciendo más donde la dependencia es menor.

¹⁰⁸ Según Díaz Bonilla (2015: 33-35) los países del Sur han destinado el 10-20% de sus ingresos por exportación y en torno al 2,5-3,5% del PIB a sufragar las importaciones de alimentos en el periodo liberalizador analizado.

Cuadro 2. Ratios de dependencia alimentaria de los países del Sur (en porcentajes)

Cereales	Importaciones / Producción (en%)			Variación 1995-2011 (en%)	
	1995-2000	2001-2006	2007-2011	Producción per cápita	Importaciones per cápita
Región					
África	34,69	39,03	42,53	51,14	144,23
África del Este	15,45	19,86	20,52	16,04	202,77
África Central	45,27	54,75	49,15	29,42	178,34
África del Norte	78,22	73,40	91,69	132,57	143,52
África del Sur	24,45	27,29	29,27	68,74	105,28
África del Oeste	17,84	26,04	27,34	23,92	184,60
América Central y el Caribe	55,14	76,76	70,19	82,59	176,75
América del Sur	23,70	19,43	20,27	61,46	115,11
Asia	14,51	13,91	13,41	36,12	94,25
Asia del Sudeste	15,65	14,99	14,57	36,58	135,40
Asia del Oeste	66,61	66,27	92,23	138,43	141,61
PMA ¹	13,32	15,24	15,44	134,28	159,82
PBIDA ²	7,03	9,13	10,03	109,09	189,04
PEDINA ³	24,17	23,71	25,57	129,70	129,35

*Fuente. Elaboración propia con los datos del suministro alimentario en toneladas de FAOSTAT.*¹Países Menos Adelantados de NNUU; ²Países de Ingresos Bajos con Déficit de Alimentos (FAO); ³Países en Desarrollo Importadores Netos de Alimentos (FAO). Ver listados completos en el anexo 1.

4.2. Evolución de los flujos comerciales de productos textiles y prendas de vestir

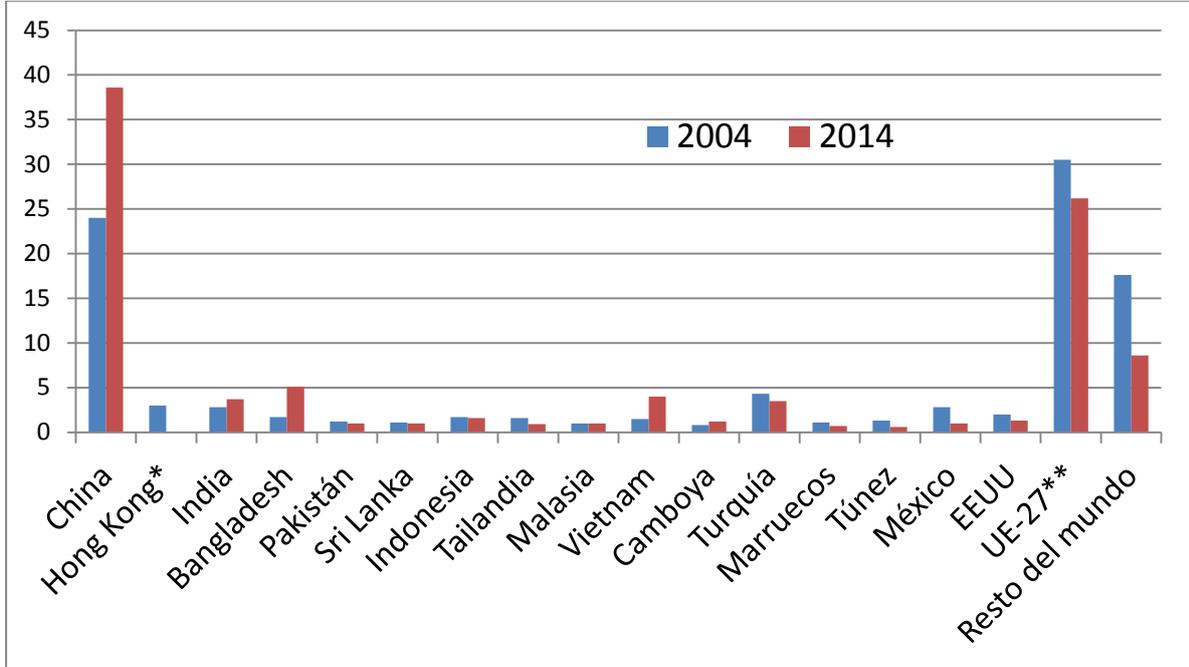
El brusco abandono del sistema de cuotas bilaterales al finalizar 2004 ha tenido un fuerte impacto en el comercio mundial de productos textiles y de prendas de vestir, perdiendo el Norte significativamente cuota de mercado frente al Sur¹⁰⁹. Dado que la industria textil es tecnológicamente más sofisticada y geográficamente menos dispersa que la fabricación de prendas de vestir (Dicken 2011), las economías del Norte han retenido una parte mayor de las exportaciones de textil (60% en 2004; 39% en 2014) que de ropa (37% en 2004; 29% en 2014), si bien el descenso ha sido aún más pronunciado en la primera que en la segunda. En ambos casos, la gran triunfadora ha sido China, sometida al AMF y después al ATV, y cuya participación

¹⁰⁹Ni los países afectados por el AMF y el ATV, ni los no afectados por esos acuerdos constituyen grupos considerados como tales por las instituciones comerciales internacionales, por lo que en esta sección el análisis se realiza sobre países individuales, centrándose en los casos más significativos de acuerdo con los datos proporcionados por la OMC.

en las exportaciones mundiales del sector textil ha ascendido desde el 17% en 2004 al 36% en 2014 y del 24% al 39% en el mismo periodo en prendas de vestir ¹¹⁰.

En la exportación de prendas de vestir, el éxito también ha acompañado a otros países asiáticos, entre los que destacan Bangladesh y Vietnam, que triplican su cuota de mercado, seguidos a cierta distancia por Camboya y la India; mientras que entre los que más han perdido sobresale México, que baja del 2,8% al 1% de las exportaciones mundiales, seguido por Túnez, que pierde la mitad de su cuota de mercado (gráfico 3). En conjunto, la reestructuración del sector de la confección se ha traducido en una creciente concentración de las exportaciones en países asiáticos, destacando sobremanera China.

Gráfico 3. Reparto de las exportaciones mundiales de prendas de vestir, 2004 y 2014 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de la OMC

* Hong Kong desaparece en 2014 por la ausencia de exportaciones locales, si bien sigue siendo el punto de partida de cuantiosas reexportaciones, esencialmente provenientes de China

** Dado que la mayoría de las exportaciones de los miembros de la UE se dirige a otro país miembro, en 2004 las exportaciones extra-UE solo suponían el 7,4% de las mundiales y en 2014 el 6,6%.

¹¹⁰ Descontando el comercio intra-UE, la participación de China en las exportaciones mundiales ha ascendido entre 2004 y 2014 desde el 23% al 43% en el sector textil y del 31% al 49% en prendas de vestir (cálculos propios sobre datos de la OMC).

Las exportaciones mexicanas de prendas de vestir se dirigen casi exclusivamente hacia el mercado estadounidense, donde pasaron de representar el 15% de las importaciones en 2000 al 10% en 2004, y tras el abandono del sistema de cuotas, han seguido descendiendo hasta el 4% que han supuesto en 2015. En esto, México ha sido una más entre las economías desplazadas por China, cuya parte en las importaciones estadounidenses ha subido desde el 14% de 2004 al 36% de 2015, Vietnam, que en el mismo periodo ha pasado del 4% al 12%, y otros países asiáticos como Bangladesh, Indonesia y Camboya, que entre los tres suponen el 15% en 2015¹¹¹. Ese desplazamiento ha ocurrido a pesar de México cuenta desde 1994 con la cobertura del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que permite la entrada en Estados Unidos libres de aranceles y cuotas a las prendas de vestir producidas en México con hilo y tela estadounidense. También han sido desplazadas las importaciones estadounidenses de prendas de vestir provenientes de los países del CAFTA-DR (Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana, por un lado y EEUU, por el otro), que desde 2006 disponen de un trato similar al del TLCAN.

Con ambos acuerdos Estados Unidos ha pretendido consolidar un mercado regional para la industria estadounidense de hilo y tejidos. Pero el éxito ha sido parcial. Ha conseguido ralentizar la invasión de productos asiáticos fabricados con hilo y tela de otros países, pero no reducir mucho su llegada como ocurría con el AMF y el ATV.

En conjunto el retroceso de los países del CAFTA-DR ha sido importante aunque menos pronunciado que el mexicano, pasando de suponer el 15% de las importaciones estadounidenses de ropa en 2004 al 10% en 2015. Ahora bien, mientras en esos años las participaciones de algunos países como la República Dominicana (del 3,2% al 0,9%) o Guatemala (del 3% al 1,7%) han caído rápidamente y en otros como Honduras (del 4,1% al 3,1%) o El Salvador (del 2,7% al 2,3%) el descenso ha sido más suave, Nicaragua ha conseguido aumentarla, pasando del 0,9% en 2004 al 1,7% en 2015 tras haber marcado un máximo en 2014 con el 1,8%¹¹². Este comportamiento de la maquila nicaragüense se debe a dos

¹¹¹ Cálculos propios sobre datos de OTEXA, Oficina de Textil y Vestido del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

¹¹² *Ibidem*. La parte de Costa Rica en las importaciones estadounidenses de prendas de vestir es muy pequeña y tiende a desaparecer: ha bajado del 0,8% en 2004 al 0,05% en 2015.

factores: tener el menor coste laboral del entorno y haberse beneficiado de un trato preferencial por parte de Estados Unidos por ser el país más pobre del CAFTA-DR. El hecho de compartir en la zona ambas características con Haití, que también ha experimentado un notable ascenso de sus exportaciones de prendas de vestir a EEUU, confirma la eficacia, aunque sea parcial, de este tipo de medidas reguladoras (Frederick et al. 2015).

Tras China y el comercio extra-Unión Europea, Bangladesh es el tercer exportador mundial de prendas de vestir y el mayor entre los PMA. Bangladesh ha logrado subir su peso en las exportaciones mundiales desde el 1,7% en 2004 hasta el 5,1% en 2014 cuando lo que se esperaba es que lo perdiera con el fin del sistema de cuotas, al ser -junto a Sri Lanka o Nepal–el principal país beneficiado de su no inclusión en el AMF. Sin embargo, además de con sus bajísimos costes salariales –incluso en su entorno, solo admiten comparación con los de Pakistán, Vietnam o Camboya–, Bangladesh ha contado con la ventaja adicional de la existencia de regímenes comerciales preferenciales para los PMA. Al respecto cabe destacar el acceso libre de cuotas y aranceles proporcionado desde 2001 por la Unión Europea en el marco de la iniciativa *Todo menos armas*, que ha impulsado decisivamente sus exportaciones hacia este mercado (Curran y Nadvi 2015). Como en el caso de Nicaragua o Haití, esto pone de manifiesto la relativa importancia que en determinados casos siguen teniendo las medidas reguladoras aun vigentes.

El dominio de China en las exportaciones mundiales de textiles y prendas de vestir debe mucho a la finalización del sistema de cuotas AMF-ATV, que le ha permitido competir libremente, sobre todo a partir de 2008, cuando desaparecieron las últimas restricciones bilaterales a las que le sometieron EEUU y la UE. No obstante, también hay que considerar la preparación llevada a cabo previamente para aprovechar la oportunidad que se le abría, una estrategia orientada al progresivo ascenso desde el mero ensamblaje de componentes importados hacia actividades de mayor valor añadido. En efecto, la industria textil y de la confección fue una de las primeras impulsadas por las autoridades chinas desde el comienzo de las reformas de transición hacia el capitalismo en 1979. Esta industria concentrada geográficamente en la provincia de Guangdong, desde los años 1980 recibe mucha inversión extranjera, principalmente procedente de Hong Kong, cuyas empresas inicialmente solo trasladaban allí las actividades de ensamblaje. Pero luego en diversas ciudades

se fueron conformando *clusters* capaces de ascender en la cadena de valor, lo que en este caso supone, por un lado, el desarrollo de la industria textil¹¹³ y, por el otro, avanzar desde la subcontratación industrial –ensamblaje– a la comercial –partiendo de un diseño externo, producir el paquete completo–, introducir el diseño propio y, en algunos casos, consolidar marcas de moda locales y controlar su distribución internacional (Areskurrinaga, Barrutia y Martínez 2006; Dicken 2011; Butollo 2014).

Con sus limitaciones, esta evolución del sector en China ha sido mucho mejor que la de México y los países de su entorno, cuya declinante industria maquiladora permanece anclada en los segmentos de menor valor añadido de la cadena de valor. Y esto se debe en gran medida a las diferentes políticas adoptadas. Sometimiento al dictado neoliberal de las organizaciones internacionales –apertura financiera y comercial indiscriminada–, en el caso de los países latinoamericanos, frente a una estrategia *sui géneris* con alta presencia del sector público, en el caso de China (Ortiz Velásquez 2015). Y es que esa transformación del sector textil y de prendas de vestir chino sólo ha sido posible por el apoyo de las administraciones central, provincial y local con medidas activas de políticas industrial, financiera, comercial y laboral orientadas a impulsar el peculiar modelo chino de crecimiento, que actualmente se enfrenta a diversos problemas de índole social.

Así, no parece que el ascenso hacia actividades empresariales con mayor valor añadido vaya unido al progreso social. Aunque han surgido algunos empleos de mayor cualificación y más estables –sobre todo en I+D y marketing–, en las fábricas se reducen las plantillas, que además siguen basándose en una mano de obra emigrante que, a pesar de ciertas mejoras recientes, continua careciendo de derechos y estando mal pagada (Butollo 2013 y 2014). Esta polarización en la estructura laboral ha acentuado la creciente desigualdad que ha caracterizado la versión china del crecimiento capitalista. Por ello, el gobierno ha tomado medidas para garantizar la cohesión política y social del país y reorientar parcialmente la economía hacia el mercado interno. Pero, esas medidas están teniendo poco éxito, lo que plantea serios desafíos cara al futuro desarrollo de un modelo que pretende combinar mayor liberalización económica con reequilibrio social (Molero-Simarro 2016).

¹¹³ Desde los años 1990 China ha venido adquiriendo en el exterior mucha maquinaria textil (OECD 2004).

5. Conclusiones

La liberalización producida en el marco de la OMC en los dos sectores analizados en sus veinte años de existencia ha sido dispar como también han sido desiguales los efectos de la misma en las economías del Sur. En ambos casos, las normas reguladoras que se han establecido han recogido mayormente los intereses de los gobiernos de las economías desarrolladas del Norte y de sus respectivos poderes corporativos transnacionales, y los países del Sur, en su conjunto, han obtenido magros resultados favorables.

En el caso de la agricultura se ha producido una liberalización formal pero asimétrica de las transacciones comerciales internacionales agrícolas que ha profundizado en las medidas de liberalización ya impuestas a los países del Sur en el pasado, mientras mantiene prácticamente inalteradas las medidas de protección de los sectores agroindustriales del Norte. Ello ha provocado que los países del Sur en su conjunto no hayan podido aprovechar todo su potencial exportador y sólo hayan logrado mejoras limitadas en su peso en esos mercados internacionales. Éstos siguen estando controlados mayoritariamente por los países del Norte aunque se ha reducido significativamente la distancia que los separa.

Ahora bien, este impacto global esconde realidades diversas con países, regiones y continentes que apenas han aumentado su participación en las exportaciones mundiales de alimentos pero que si han sufrido importantes aumentos de sus importaciones de alimentos, lo cual ha supuesto, en algunos casos, como el africano, un aumento de la dependencia alimentaria y una mayor inseguridad alimentaria.

En el caso del sector textil y de prendas de vestir, éste se ha liberalizado mucho más con la eliminación de las restricciones cuantitativas preexistentes y con la integración de estos intercambios en el régimen general del GATT, aunque persiste una alta protección de estos mercados en los países del Norte. En este caso, ello ha permitido que aumenten las exportaciones de estos productos y el logro de mayores cuotas de mercado por parte algunos países del Sur, especialmente China, que controla más de un tercio de las exportaciones mundiales de productos textiles y de vestir.

El desarrollo de las negociaciones en el seno de la OMC, desde Marrakech a Nairobi, muestra claramente que los grupos de poder que controlan la OMC no están dispuestos a abordar y solucionar satisfactoriamente las demandas principales de los gobiernos de los países del Sur sobre unas nuevas reglas más equitativas que les permitan un acceso real a los mercados internacionales, y principalmente a los del Norte. Como máximo, se contempla otorgar un trato especial a estos países en cuanto a plazos de aplicación de los acuerdos pero sin cuestionar la orientación liberalizadora neoliberal del mandato inconcluso de Doha.

Es cierto que algunas economías emergentes del Sur han logrado aumentar su presencia en los mercados internacionales, y que durante momentos concretos, han conseguido incluso condicionar el rumbo de las negociaciones hacia sus posiciones, pero, en general, los países del Sur, han sido los mayores perdedores. Las reglas asimétricas impuestas han tenido un impacto desigual con claro beneficio para los países del Norte y unas pocas excepciones en el Sur.

En un contexto como el descrito de reglas y de relaciones de poder asimétricas la mera adopción de medidas internacionales de liberalización del comercio internacional no es suficiente para que los países del Sur puedan lograr mayores cuotas del mercado internacional de estos productos y sacar provecho a su ventaja competitiva. Son necesarias medidas más equitativas de regulación del comercio internacional que reviertan las reglas asimétricas imperantes hoy día y permitan competir a los países del Sur en mejores condiciones frente a los países del Norte.

En el caso de la agricultura es necesario que se reduzca el nivel de protección y ayuda interna del Norte, la eliminación de las exportaciones subvencionadas del Norte, el establecimiento de un mecanismo especial de salvaguarda para los países del Sur, que les permita proteger a sus productores cuando se produzcan irrupciones masivas de importaciones de alimentos. A sí mismo es preciso que se permita otorgar un trato especial y diferenciado a su agricultura que les permita lograr un desarrollo agrícola sostenible y la satisfacción del derecho al alimento y la seguridad alimentaria de sus poblaciones.

En el sector textil, es necesaria una reducción importante de los elevados niveles de protección arancelaria actuales, la retirada de los escalamientos y picos arancelarios en los productos más sensibles para el desarrollo comercial de los países del Sur, y

la supresión de las barreras no arancelarias ligadas a condiciones técnicas y de etiquetado que están limitando artificialmente el acceso de los productos del Sur a los mercados internacionales, principalmente del Norte.

Pero como el ejemplo chino ha puesto de manifiesto, es necesario a su vez que esas reglas comerciales más equitativas sean acompañadas con la adopción por parte de estos gobiernos del Sur de políticas estatales de todo tipo (industrial, agrícola, financiera, laboral, comercial) que impulsen las capacidades productivas internas, tanto agrícolas como industriales, que les permitan escalar e integrarse en la parte alta de las cadenas de valor mundiales de las grandes corporaciones transnacionales y lograr así ganar significación en las transacciones comerciales internacionales. Pero ello ha de hacerse sin desatender los desequilibrios económicos y sociales internos, sino abordándolos.

En el ámbito comercial sólo si se logra que la Ronda Doha de la OMC se cierre con un acuerdo que incluya la adopción de compromisos claros de los países del Norte para reducir la intensa protección que otorgan, hoy día, a sus productos agrícolas y textiles, se puede lograr que las medidas de liberalización del comercio internacional de estos productos genere resultados positivos para los países del Sur. Esto es, que se revierta el dominio artificial del Norte ocasionado por sus altos niveles de protección y que, en consecuencia, los países del Sur obtengan beneficios claros en forma de mayores ingresos por exportación y mayores cuotas de mercado internacional más acordes con su mayor potencial.

Pero la experiencia de estos 20 años de negociaciones apunta a que no es muy probable que vaya a ser ése el resultado final de la misma, sino todo lo contrario: mayor asimetría en las reglas comerciales a favor de los países más poderosos del Norte y consiguiente preeminencia de estos países en los flujos comerciales internacionales. Tampoco se vislumbra en el resto de ámbitos de la política económica un cambio en la orientación de las políticas neoliberales vigentes que permita esperar la adopción de medidas en favor del aumento de las capacidades internas de producción del Sur para avanzar en las cadenas de valor mundiales y lograr así mayores cuotas de mercado, empleo y bienestar.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Areskurrinaga, Efren, Barrutia, Xabier y Martínez, Elena (2006): "El impacto del nuevo marco regulador del comercio internacional en las ZFI de los países del Sur: el caso del textil y la confección". *Análisis económico*, nº47, volumen XXI, segundo semestre, pp.209-233.

Areskurrinaga, Efren (2008): "La liberalización agrícola y el aumento de la inseguridad alimentaria mundial". *Cuadernos de Bakeaz*, nº 86.

Bacchetta, Marc, Bora, Bijit (2003): "Industrial tariff liberalization and the Doha development agenda". *WTO Discussion Paper nº1*.

Butollo, Florian (2013): "Moving Beyond Cheap Labour? Industrial and Social Upgrading in the Garment and LED Industries of the Pearl River Delta". *Journal of Current Chinese Affairs*, 42, 4, pp.139–170.

Butollo, Florian (2014): *The End of Cheap Labour? Industrial Transformation and 'Social Upgrading' in China*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Clapp, Jennifer (2006): "WTO agriculture negotiations. Implications for the Global South". *Third World Quarterly*, 27:4, pp.563-577.

Clapp, Jennifer (2015): "Food security and contested trade norms". *Journal of International Law and International Relations*, vol. 11, nº 2, pp.104-115

Curran, Louise y Nadvi, Khalid (2015): "Shifting trade preferences and value chain impacts in the Bangladesh textiles and garment industry". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, nº8, 459-474.

Daviron, Benoit y Douillet, Mathilde (2013): "Major players of the international food trade and the world food security". *Foodsecure working paper nº 12*.

De Schutter, Olivier (2011): "The world trade organization and the post-global food crisis agenda. Putting food security first in the international trade system" *Activity report*. November.

Dicken, Peter (2011): *Global Shift: mapping the changing contours of the world economy*. Londres: Sage.

Díaz-Bonilla, Eugenio (2015): *Lost in translation. The fractured conversation about trade and food security*. FAO. Roma.

FAO (2004):“Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. La experiencia de su ejecución. Estudios de caso de países en desarrollo”. Dirección de productos básicos y comercio. Roma.

FAO (2006): “*Trade reforms and food security. Country cases study synthesis*”. FAO. Roma.

FAO (2011): “ *Why Africa has become a net food importer? Explaining Africa agricultural and food trade deficits*”. Trade and Market Division. Roma.

FAO (2013): “The Bali Package-implications for trade and food security”. *FAO trade policy briefs*, nº 16.

FAO (2014): “Import surges and the special Safeguard Mechanism revisited”. *FAO trade policy technical notes on issues related to WTO negotiations on agriculture*, nº 15.

FAO (2015): “*El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16. Comercio y seguridad alimentaria: lograr un mayor equilibrio entre las prioridades nacionales y el bien colectivo*”. FAO. Roma.

Francois, Josphép F., Glisman, Hans-Hinrich, and Spinanger, Dean (2000): "The cost of EU protection in textiles and clothing". *Kiel Institute of World Economics, Working Paper* nº 997.

Frederick, Stacey, Bair, Jennifer y Gereffi, Gary. (2015): “Regional trade agreements and export competitiveness: the uncertain path of Nicaragua’s apparel exports under CAFTA”. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, nº 8, pp. 403-420.

Gereffi, Gary y Frederick, Stacey (2010): “The Global Apparel Value Chain, Trade and the Crisis. Challenges and Opportunities for Developing Countries”. *World Bank Policy Research Working Paper*, nº 5281.

Gonzalez, Carmen G. (2002): “Instituzionalizing inequality: the WTO, Agriculture and the Developing Countries” *Columbian Journal of Environmental Law*, volume 27, pp.433-65.

ICTSD (2015): “Miembros de la OMC logran histórico acuerdo en MC10”. *Puentes. Boletín de negociaciones* nº 5. International Centre for Trade and Sustainable Development.

Jafri, Afsar (2015): "Developing Countries return Empty Handed from WTO's Nairobi Ministerial". *Focus of the Global South*. Diciembre.

Margulis, Matias E. (2014a): "Trading Out of the Global Food Crisis? The World Trade Organization and the Geopolitics of Food Security". *Geopolitics*, vol 19, issue 2.

Margulis, Matias E. (2014b): "A new grey zone in global trade governance? recent developments on food security at the WTO" in Drache, D. and Jacobs, L (eds.): *Crises and Resilience in International Economic Law: Global Governance and Policy Spaces*. University of British Columbia Press. Vancouver.

Millet, Montserrat (2001): "La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC". *Colección de estudios económicos nº24*. La Caixa. Barcelona.

Molero-Simarro, Ricardo (2016): "China, ¿una alternativa al neoliberalismo?" *Pensamiento al margen. Revista digital*, nº 4.

Murphy, Sophia (2015): "Food security and international trade: Risk, trust and rules" *Canadian Food Studies-La Revue canadienne des études sur l'alimentation*, vol 2, nº pp. 88-96.

Murphy, Sophia, Burch David y Clapp, Jennifer (2012): *Cereal Secrets. The world's largest grain traders and global agriculture*. Oxfam Research Reports.

Nordas, Hildegunn Kyvic. (2004): "The textile and clothing industry post the agreement on textiles and clothing". *WTO discussion paper nº 5*. Ginebra.

OECD (2004): *A new world map in textiles and clothing: adjusting to change*. Paris: OECD.

OMC (1995): "Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV)". https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/16-tex.pdf

OMC (2001): "Declaración ministerial. Programa Doha para el desarrollo". WT/MIN(01)/DEC/1

OMC (2004): "Examen general de la aplicación del acuerdo sobre los textiles y el vestido en la tercera etapa del proceso de integración". WTO/GL/725.

OMC (2008): "Cuarta revisión del proyecto de modalidades relativas al acceso a los mercados para los productos no agrícolas". TN/MAW/103/ Rev.03.

OMC (2015): “Declaración Ministerial de Nairobi”. WT/MIN(15)/W/33/Rev.3.

OMC (2016): “Archivo de noticias sobre las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas”.

https://www.wto.org/spanish/news_s/archive_s/agng_arc_s.htm

Ortiz Velásquez, Samuel (2015): “Inversión en las manufacturas de China y México (2000-2012)”, en Enrique Dussel Peters (coord.): *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversión 2015*. México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.

UNCTAD (2008): “Módulo de capacitación en el comercio de los textiles y el vestido” *Serie de la UNCTAD sobre negociaciones comerciales y diplomacia comercial*. New York-Ginebra.

Anexo 1: Clasificaciones de países

Países Menos Adelantados. PMA.	Países de bajos ingresos con déficit de alimentos. PBIDA.	Países en desarrollo importadores netos de alimentos. PEDINA.	Grupo G-20	Grupo G-33	Grupo Cairns
<p>Angola; Bangladés; Benín; Burkina Faso; Burundi; República Centroafricana; Chad; Comoras; Congo; Gambia; Guinea; Guinea-Bissau; Haití; Laos; Lesoto; Madagascar; Malauí; Mali; Mauritania; Mozambique; Nepal; Níger; Ruanda; Santo Tome y Príncipe; Senegal; Sierra Leona; Islas Salomón; Sudan (ex); Togo; Uganda; Tanzania; Vanuatu; Yibuti.</p>	<p>Bangladés; Benín; Burkina Faso; Burundi; Camerún; República Centroafricana; Chad; Comoras; Costa de Marfil; Corea del Sur; Congo; Gambia; Ghana; Guinea; Guinea-Bissau; Haití; Honduras; India; Kenia; Kirguistán; Lesoto; Madagascar; Malauí; Mali; Mauritania; Mongolia; Mozambique; Nepal; Nicaragua; Níger; Nigeria; Papúa Nueva Guinea; Ruanda; Santo Tome y Príncipe; Senegal; Sierra Leona; Islas Salomón; Sudan (ex); Siria; Tayikistán; Togo; Uganda; Tanzania; Uzbekistán; Yibuti; Zimbabue.</p>	<p>Angola; Antigua y Barbuda; Bangladés; Barbados; Benín; Botsuana; Burkina Faso; Burundi; Chad; República Centroafricana; Congo; Comoras; Costa de Marfil; Cuba; Dominica; Egipto, El Salvador; Gabón; Gambia; Granada; Guinea; Guinea-Bissau; Haití; Honduras; Islas Salomón; Jamaica; Jordania; Kenia; Lesoto; Madagascar; Malauí; Mali; Marruecos; Mauricio; Mauritania; Mongolia; Mozambique; Namibia; Nepal; Níger; Pakistán; Perú; Laos; República Dominicana; Tanzania; Ruanda; San Cristóbal y Nieves; San Vicente y las Granadinas; Santa Lucía; Santo Tomé y Príncipe; Senegal; Sierra Leona; Sri Lanka; Sudán (ex); Suazilandia; Togo; Trinidad y Tobago; Túnez; Uganda; Vanuatu; Venezuela; Yibuti.</p>	<p>Argentina; Bolivia; Brasil; Chile; China; Cuba; Ecuador; Egipto; Filipinas; Guatemala; India; Indonesia; México; Nigeria; Pakistán; Paraguay; Perú; Sudáfrica; Tailandia; Tanzania, Uruguay; Venezuela; Zimbabue.</p>	<p>Antigua y Barbuda; Barbados; Belice; Benín; Bolivia, Botsuana; China, Congo; Cuba; Costa de Marfil; Dominica; Ecuador; El Salvador; Filipinas; Granada; Guatemala; Guyana; Haití; Honduras; India; Indonesia; Jamaica; Kenia; Madagascar; Mauricio; Mongolia; Mozambique; Nicaragua; Nigeria; Pakistán; Panamá; Perú; República Dominicana; Corea del Sur; San Cristóbal y Nieves; San Vicente y las Granadinas; Santa Lucía; Senegal, Sri Lanka; Surinam; Taiwán; Tanzania; Trinidad y Tobago; Turquía; Uganda; Venezuela; Zambia; Zimbabue.</p>	<p>Argentina; Australia; Brasil; Canadá; Chile; Colombia; Costa Rica; Filipinas; Guatemala; Indonesia; Malasia; Nueva Zelanda; Pakistán; Paraguay; Perú; Sudáfrica; Tailandia; Uruguay; Vietnam.</p>

Capítulo VI

Conclusiones

El presente estudio sobre los acuerdos reguladores del comercio internacional agrícola y textil en el marco de los más de veinte años de vigencia de la OMC, nos permite obtener una serie de conclusiones que pasamos a desarrollar a continuación.

En primer lugar cabe mencionar que si bien la OMC es una organización internacional encargada de la regulación del comercio internacional de bienes y servicios que dice impulsar el comercio libre, transparente y equitativo entre los países miembros para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo de los distintos países miembros, esa no es la realidad en todas las áreas bajo su mandato. Sus acuerdos y las normas que regulan el comercio internacional en estas últimas décadas, ponen en evidencia que la liberalización que ha impulsado es parcial y asimétrica, especialmente en los casos de los sectores agrícola y textil.

En estos ámbitos concretos, que han sido el objeto de nuestro estudio, la OMC no está regulando medidas liberalizadoras de los sectores textil y el vestido y la agricultura con el propósito de ofrecer un trato igualitario a los países del Norte y del Sur sino que está interviniendo a favor de los intereses de las industrias del Norte en función de su mayor poder político y económico. Tanto el Acuerdo sobre el Textil y el Vestido como el Acuerdo sobre Agricultura cuentan con unos contenidos regulatorios que han hecho posible que los países del Norte hayan adoptado medidas de protección y apoyo de sus productores y corporaciones más importantes, lo cual les permite competir en condiciones ventajosas en los mercados internacionales de estos bienes y lograr unas altas cuotas de mercado, de las que no dispondrían si los intercambios se hicieran en condiciones similares.

De esta manera, a lo largo de las dos últimas décadas se ha producido en el caso de estos dos sectores una liberalización formal pero asimétrica de sus transacciones comerciales internacionales, que ha profundizado en las medidas de liberalización iniciadas en los 80 en los países del Sur, mientras mantiene prácticamente inalteradas las medidas de protección de los sectores agroindustriales del Norte y, en menor medida, también el del sector textil y de la confección.

Las negociaciones comerciales que se han dado en el seno de la OMC en los más de 15 años que median desde el inicio de la Ronda de Doha no han sido efectivas para dismantelar la alta protección existente en ambos sectores. Además, el desarrollo del AsA y el desarrollo de las negociaciones sobre los productos textiles y de vestir en el seno de la OMC, desde Marrakech a Nairobi, muestra que los grupos de poder que controlan la OMC no están dispuestos a abordar y solucionar satisfactoriamente las demandas principales de los países del Sur sobre unas nuevas reglas más equitativas en el comercio agrícola y textil. Se contempla, como máximo, otorgar un trato un tanto especial a estos países en cuanto a plazos de aplicación de los acuerdos, pero sin cuestionar el impulso y la orientación liberalizadora neoliberal asimétrica que supone el mandato de Doha.

Pasamos ahora a las conclusiones referidas a los dos ámbitos sectoriales concretos estudiados, comenzando con el sector textil y siguiendo por el sector agrícola.

Con respecto al sector textil y de la confección, hay que señalar que se ha producido un efecto dispar. Por una parte, es de destacar el efecto beneficioso que para un grupo de países del Sur ha supuesto la eliminación de los obstáculos cuantitativos a las exportaciones de esos productos a partir del año 2005, al cumplirse lo acordado en el ATV. Ello ha permitido que aumenten sus exportaciones de estos productos, lo que ha hecho que se refuerce la presencia de los países del Sur en su conjunto entre los principales exportadores mundiales de productos textiles y de confección. Así, a finales del año 2014 las exportaciones del Sur en este ámbito¹¹⁴ representaban el 47,4% del total mundial frente al 28,5% en 2004.

Ese incremento, no obstante, no ha sido generalizado sino que se ha limitado a un grupo reducido de grandes exportadores. La mayoría de los países del Sur está débilmente integrada en las cadenas de valor del sector textil, y su presencia en los flujos comerciales internacionales está supeditada, al trato de favor que se otorga a las actividades textiles y de confección para la

¹¹⁴ Estas cifras se corresponde con el total del mercado de prendas de vestir que corresponde a los principales exportadores del Sur esos años: China, La India y Bangladesh.

exportación, a los acuerdos regionales de integración, y a la cercanía o lejanía de los mercados finales de consumo, y a la existencia de fuertes restricciones a las exportaciones de los grandes exportadores.

En el Sur, por tanto, existen diversas realidades a este respecto. Por una parte, están los grandes exportadores mundiales como China e India y, en menor medida, otros grandes exportadores asiáticos especializados en estas manufacturas y con bajos costes laborales como Bangladesh, Paquistán, Vietnam, Camboya y Sri Lanka cuya expansión comercial ha estado limitada previamente en mayor o menor medida por el sistema de cuotas del Norte. Estos países han mejorado claramente su posición en las exportaciones mundiales a partir de 2005, especialmente China. Esta última economía había sido la más afectada por estas restricciones, pero dada la gran capacidad que ha demostrado para ascender en la cadena del valor del textil ha logrado unos magníficos resultados¹¹⁵.

Por otra parte se encuentran los países centroamericanos y norteafricanos próximos a los grandes mercados del Norte, que han dispuesto de relaciones comerciales preferentes en virtud de acuerdos regionales de integración. Estos países sólo pudieron mantener su presencia en estos flujos internacionales mientras estuvieron en vigor las restricciones a los exportadores asiáticos, por lo que han visto reducido su acceso a los mercados internacionales tras la expiración del ATV.

En resumen, los efectos del ATV en las economías del Sur han sido diversos. Por una parte, han generado importantes impactos negativos en aquellos países poco integrados en la cadena de valor y cuya participación se debía al trato de favor otorgado por la normativa internacional (AMF, Sistemas de preferencias,...). Y, por otra, han obtenido resultados muy positivos aquellos países del Sur, especialmente China, que han sido capaces de ascender en la cadena del valor del textil y cuya expansión comercial ha estado limitada previamente por el sistema de cuotas del Norte. No obstante, tras la eliminación de las restricciones cuantitativas el aumento de estas

¹¹⁵ Descontando el comercio intra-UE, la participación de China en las exportaciones mundiales ha ascendido entre 2004 y 2014 desde el 23% al 43% en el sector textil y del 31% al 49% en prendas de vestir (cálculos propios sobre datos de la OMC).

exportaciones no ha sido de una magnitud superior. Esto es debido a que estas exportaciones se han visto frenadas y limitadas por la alta protección arancelaria existente en el sector y por las prácticas proteccionistas del Norte de imponer picos y escalamientos arancelarios a los productos más competitivos del Sur y el uso y abuso de otras barreras no arancelarias, en especial las normativas de origen¹¹⁶.

Por todo ello, desde una visión normativa y de intervención multilateral de carácter no discriminatorio, en este ámbito del textil es necesario tomar medidas correctoras concretas que permitan eliminar las mencionadas medidas proteccionistas aplicadas por los países del Norte.

A continuación, se desarrollan las conclusiones relacionadas con la evolución del comercio internacional de productos agrícolas. En este ámbito también se han producido efectos dispares debido a la diversidad de países que componen el Sur económico, aunque en este caso predomina claramente el efecto negativo que ha generado el Acuerdo sobre Agricultura en numerosos de los países del Sur en los que predominan las y los pequeños productores agrícolas y campesinos.

En este periodo, y al albor de estas medidas liberalizadoras, se constata que un grupo de países del Sur¹¹⁷ ha tomado ventaja de esa situación y ha emergido y se ha consolidado entre los principales exportadores de productos agrícolas. Ello ha permitido que los países del Sur, tomados en su conjunto, hayan mejorado su posición en los mercados mundiales tanto de exportaciones como de importaciones, logrando superar un peso del 40% del total en ambos flujos en 2015¹¹⁸. Sin embargo, globalmente en este sector el balance es claramente contrario para la mayoría de las economías del Sur y favorable a las industrias agroalimentarias del Norte.

¹¹⁶ La UE logra con ello mantenerse entre los principales exportadores mundiales de prendas de vestir: sólo ha perdido 4 puntos, del 30 al 26% desde la expiración del ATV.

¹¹⁷ Nos referimos a grandes países como Argentina, Brasil, China y la India.

¹¹⁸ En concreto las exportaciones aumentan del 32% al 42% y las importaciones del 26% al 41% entre 1995 y 2015.

Ahora bien, es preciso destacar que ese incremento en la participación en los flujos internacionales ha sido mucho mayor en el ámbito de las importaciones, lo que indica que ese avance no ha sido todo lo satisfactorio que hubiera sido de desear porque esa mayor presencia se logra de una manera dependiente, no autónoma. La obligada exposición a la competencia internacional asimétrica desarrollada por el AsA, así como la limitación en el acceso a los mercados agrícolas del Norte y, sobre todo, las prácticas de *dumping* realizadas por los grandes productores del Norte en los mercados internacionales- ambas debido a las ayudas otorgadas a estos productores por sus gobiernos y amparadas en el AsA- han supuesto una gran amenaza para el desarrollo de las capacidades productivas agrícolas internas de esos países. Esta situación ha perjudicado especialmente a las y los pequeños productores locales y campesinos generando un aumento de la dependencia y la inseguridad alimentaria que además ha creado pobreza, hambre y desempleo en las poblaciones rurales de los países del Sur.

De esta forma, desde los años 90, una parte importante y cada vez mayor de la satisfacción de las necesidades alimentarias de población de los países del Sur se realiza mediante importaciones de alimentos provenientes de los mercados internacionales. En un contexto mundial como el actual de fuerte volatilidad de los precios de estos productos, de reglas asimétricas para los intercambios comerciales internacionales agrícolas, de fuerte control del comercio de granos por parte de unas pocas empresas transnacionales¹¹⁹, confiar en las importaciones de alimentos provenientes de los mercados internacionales no parece ser la mejor opción para estos países en su afán por garantizar las necesidades alimentarias de sus poblaciones, sino más bien un factor clave en la agudización de los problemas mundiales de sobrealimentación, desnutrición y malnutrición.

Por ello nuevamente, desde una visión normativa y de intervención multilateral de carácter no discriminatorio, sería necesario reducir el nivel de protección y ayuda interna del Norte, eliminar sus exportaciones subvencionadas, y

¹¹⁹ Según Murphy, Burch y Clapp (2012:3), las ETN Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill y Louis Dreyfus, llamadas colectivamente como ABCD, controlan el 90% comercio internacional de granos.

establecer un mecanismo especial de salvaguarda para los países del Sur, que les permita proteger a sus productores cuando se produzcan irrupciones masivas de importaciones de alimentos. Asimismo, es preciso que se permita otorgar un trato especial y diferenciado a su agricultura, de manera que puedan aumentar sus capacidades productivas internas y lograr un desarrollo agrícola sostenible y el derecho al alimento y la seguridad alimentaria de sus poblaciones, sin supeditarlos a las normas asimétricas internacionales del comercio establecidas en la OMC a la medida de los intereses de las corporaciones de los países del Norte.

En consecuencia, en el periodo de vigencia de la OMC, los países del Sur sólo han logrado unas mejoras limitadas en el acceso a ambos mercados pero en favor de un grupo reducido de grandes países productores y exportadores de estos productos. Estos mercados siguen estando controlados por los países del Norte, aunque se ha reducido la distancia que los separaba de los países del Sur.

Sólo si se logra que la Ronda Doha de la OMC se cierre con un acuerdo que incluya la adopción de medidas a favor de un trato especial y diferenciado a los países del Sur, y de compromisos claros de los países del Norte para reducir la intensa protección que otorgan, hoy día, a sus productos agrícolas y textiles, se puede lograr que las medidas de liberalización del comercio internacional de estos productos generen resultados positivos para el conjunto de los países del Sur. Pero la experiencia de estos 20 años de negociaciones hasta Nairobi apunta a que no es muy probable que vaya a ser ése el resultado final de la misma. Al contrario, hay una creciente asimetría en las reglas comerciales a favor de los países más poderosos del Norte y una consiguiente preeminencia de estos países en los flujos comerciales internacionales. De momento, el mayor peso de algunos países del Sur como China, Brasil o la India en las negociaciones que se desarrollan en la OMC no ha permitido corregir esa situación, aunque en ocasiones si han logrado condicionar su desarrollo.

En este contexto de reglas y de relaciones de poder asimétricas, cabe destacar que la mera adopción de medidas internacionales de liberalización del comercio internacional no es suficiente para que los países del Sur puedan

lograr mayores cuotas del mercado internacional de estos productos y sacar provecho a su ventaja competitiva para poder mejorar sus niveles de desarrollo y el bienestar de sus poblaciones. En ambos sectores son necesarias medidas más equitativas de regulación del comercio internacional como las señaladas en estas conclusiones que reviertan las reglas asimétricas imperantes hoy día y permitan competir a los países del Sur en mejores condiciones frente a los países del Norte.

El desarrollo y el resultado final de la XI conferencia ministerial de la OMC de Buenos Aires en diciembre de este año 2017 va a ser un buen termómetro para ver cuál es la voluntad del Norte y las posibilidades que existen de una conclusión con éxito en un futuro más o menos próximo de la ronda Doha que incluya entre sus contenidos finales algunas de las principales demandas del Sur.

Bibliografía

- Abernathy, F. H.; Dunlop, J. T.; Hammond, J. H. y Weil, D. (2004): "Globalization in the Apparel and Textile Industries. What is New and What Is Not?", en Kenney, M. y Florida, R. (eds): *Locating global advantage. Industry dynamics in the international economy*, Standford University Press, Standford, California.
- Abernathy, F.H.; Volpe, A. y Weil, D. (2006): "The Future of the Apparel and Textile Industries: Prospects and Choices for Public and Private Actors", *Environment and Planning A*, vol. 38 (12), pp. 2207-2232.
- Adler, U. (2004): "Structural change. The dominant feature in the economic development of the German textile and clothing industries", *Journal of Fashion Marketing and Management*, vol. 8, nº. 3, pp. 300-319.
- Aksoy, M. A. y Begin, J. C. (2005): *Global Agricultural Trade and the Developing Countries*. World Bank, Washington.
- Alessandrini, D. (2010): "Developing countries and the multilateral trade regime. The failure and promise of the WTO's development mission", *Studies in International Trade Law*, vol 11. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.
- Altieri, M. y Rosset, P. (1999): *Diez razones que explican por qué la biotecnología no garantizará la seguridad alimentaria, ni protegerá el medio ambiente, ni reducirá la pobreza en el Tercer Mundo*. <http://www.tradeobservatory.org>.
- Anderson, K. (2016): "Agricultural trade, policy reform and global food security", *Palgrave studies in agricultural economics and food policy*. Palgrave. Macmillan.
- Aragon, C.; Aranguren, M.J. e Iturrioz, C. (2002): *El sector textil: análisis para una estrategia*. Universidad de Deusto, San Sebastián.
- Atienza, J. (2002): *La deuda externa del mundo en desarrollo*. Akal. Madrid.
- Au, K.F. y Yu, H.W. (2002): "Developing synergistic and complementary effects in textiles and clothing (T&C) supply for Greater China", *Journal of Fashion Marketing and Management*, vol. 6, nº2, pp. 177-194.
- Bacchetta, M. y Bora, B. (2003): "Industrial tariff liberalization and the Doha development agenda", *WTO Discussion Paper*, nº1.

- Bagchy, S. (2001): *International trade policy in textiles: fifty years of protectionism*. International Textiles and clothing Bureau.
- Bairoch, P. (1993): *Economics and world history. Myths and paradoxes*. Brighton, Wheatshead.
- Banco Mundial (1998): "Zonas Francas Industriales", *Notas PREM, n° 11*.
- Begg, B.; Pickles, J. y Smith, A. (2003): "Cutting it: European integration, trade regimes, and the reconfiguration of East-Central European apparel production", *Environment and Planning A*, vol 35, pp. 2191-2207.
- Belussi, F. (1997): "Dwarfs and giants maintaining competitive edge: the Italian textile clothing industry in the 1990s", en Taplin, I. M. y Winterton, J. (eds): *Rethinking Global Production: A comparative analysis of restructuring in the clothing industry*. Ashgate, Aldershot.
- Bello, W. (2008): "Cómo generar una crisis mundial de los alimentos: lecciones del Banco Mundial, el FMI y la OMC", *Enfoque sobre comercio*, n° 140,. Edición especial sobre la crisis mundial de los alimentos.
- Bernard, H. y Kosteci, M. (1995): *The Political Economy of the World Trading System": from GATT to WTO*. Oxford University Press. Oxford.
- Bhachu, P. (2004): "It's hip to be Asian. The local and global networks of Asian fashion entrepreneurs in London", en Jackson P.; Crang, P. y Dwyer C. (eds): *Transnational Spaces*, Routledge, Londres y Nueva York.
- Bhagwati, J. y Hirsch, M. (eds) (1998): *The Uruguay Round and beyond. Essays in honour of Arthur Dunkel*. Springer- Verlag. Berlin, Heilderberg, New York.
- Buelens, C. (2005): "Trade adjustments following the removal of textile and clothing quotas", *CEPS Working Paper n° 222*.
- Butollo, F. (2013): "Moving Beyond Cheap Labour? Industrial and Social Upgrading in the Garment and LED Industries of the Pearl River Delta", *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 42, n° 4, pp.139–170.
- Butollo, F. (2014): *The End of Cheap Labour? Industrial Transformation and 'Social Upgrading' in China*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Chan, A. y Ross, R.J. (2003): "Racing to the bottom: international trade without a social clause", *Third World Quarterly*, vol. 24, n° 6, pp. 1011-1028.

- Chang, H.-J. (2002): "Retirar la escalera. La estrategia de desarrollo en perspectiva histórica". Los libros de la Catarata, Madrid.
- Chang, H.J. (2005): *Why developing countries need tariffs. How NAMA negotiations could deny developing countries` right to a future*. South Centre- Oxfam International. Switzerland.
- Cheong, D.; Jansen, M. y Peters, R. (Eds) (2013): *Shared Harvests: Agriculture, Trade and Employment*. ILO-UNCTAD. Geneva.
- CEPS y WIIW (2005): *The textiles and clothing industry in an enlarged community and the outlook in the candidate states. Final report*. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/enterprise/textile/documents/tc_study_jan_2005_summary.pdf
- Clapp, J. (2006): "WTO agriculture negotiations. Implications for the Global South", *Third World Quarterly*, vol. 27, nº4, pp.563-577.
- Clapp, J. (2012): *Food*. Polity Press. Cambridge. UK.
- Clapp, J. (2015): "Food security and contested trade norms", *Journal of International Law and International Relations*", vol. 11, nº 2, pp.104-115.
- Cerviño, J. (1998): "Las empresas de distribución de productos de confección. Un caso de proyección internacional", *Distribución y Consumo* 50, febrero/marzo.
- Comisión Europea (2003): "El futuro del sector textil y de la confección en la Unión Europea ampliada", *Documento COM (2003), 649 final*. Bruselas
- Comisión Europea (2003): "Economic and competitiveness analysis of the European textile and clothing sector", *Documento SEC (2003) 1345*. Bruselas
- Curran, L. y Nadvi, K. (2015): "Shifting trade preferences and value chain impacts in the Bangladesh textiles and garment industry", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, nº8, pp. 459-474.
- Daviron, B. y Douillet, M. (2013): "Major players of the international food trade and the world food security". *Foodsecure working paper*, nº 12.
- De Schutter, O. (2011): "The world trade organization and the post-global food crisis agenda. Putting food security first in the international trade system" *Activity report*. November.

- Díaz-Bonilla, E (2015): *Lost in translation. The fractured conversation about trade and food security*. FAO. Roma.
- Dicken, P. (2003): *Global Shift: Reshaping the global economic map in the 21st century*, Fourth Edition, The Guilford Press, New York y London.
- Dicken, P. (2011): *Global Shift: mapping the changing contours of the world economy*. Sage. London.
- Ernst, C.; Hernández, A. y Zult, D. (2005): "The end of the Multifibre Agreement and its implications for trade and employment", *Employment Strategy Papers 2005/16*, Employment Strategy Department. ILO. Geneva.
- EUROSTAT (2003): "Textile industry in the Euro-Mediterranean region", *Serie Statistics in focus, External Trade, Theme 6, 3/2003*.
- The Economist (2004): *A world of work. A survey of outsourcing*, November 13th.
- The Economist (2005): , May 28th.
- FAO (1995): *El Estado de la Agricultura y la alimentación 1995*. FAO. Roma.
- FAO (2000): *El Estado de la Agricultura y la alimentación 2000. Enseñanzas de los últimos 50 años*. FAO. Roma.
- FAO (2002a): *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2002*. FAO. Roma.
- FAO (2002b): *Programa de lucha contra el hambre. Reducir el hambre mediante el desarrollo agrícola sostenible y un mayor acceso a los alimentos*. Segundo Borrador. FAO. Roma.
- FAO (2003): *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003*. FAO. Roma.
- FAO (2004): *Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. La experiencia de su ejecución. Estudios de caso de países en desarrollo*. Dirección de productos básicos y comercio. FAO. Roma.
- FAO (2006): *Trade reforms and food security. Country cases study synthesis*. FAO. Roma.
- FAO (2006): *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2006. La erradicación del hambre en el mundo: evaluación de la situación diez años después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. FAO. Roma.

- FAO (2008b): *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2008. Biocombustibles: perspectivas, riesgos y oportunidades*. FAO. Roma.
- FAO (2008a): *El aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas*. Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía. FAO. Roma. 3 al 5 de junio.
- FAO (2011): *Why Africa has become a net food importer? Explaining Africa agricultural and food trade deficits*. Trade and Market Division. FAO. Roma.
- FAO (2013): "The Bali Package-implications for trade and food security", *FAO trade policy briefs*, nº 16. FAO. Roma.
- FAO (2014): "Import surges and the special Safeguard Mechanism revisited", *FAO trade policy technical notes on issues related to WTO negotiations on agriculture*, nº 15. FAO. Roma.
- FAO (2015): *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16. Comercio y seguridad alimentaria: lograr un mayor equilibrio entre las prioridades nacionales y el bien colectivo*. FAO. Roma.
- FAO, PMA, y FIDA (2002): *La reducción de la pobreza y el hambre. La función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural*. Documento preparado para la conferencia internacional sobre financiación del desarrollo de Monterrey. México. 18-22 de marzo.
- Finger J. M. y Nogués J.J (2001): "The unbalanced Uruguay Round outcome", *World Bank Policy Research Working Paper 2732*. World Bank. Washington.
- Flores, G. y Luengo, F. (2002): "La desigual integración del Este en la Unión Europea", *Economía Industrial*, nº 345, pp. 29-46.
- Francois, J.S.; Mc Donald, B. y Nordström, H. (1997): "The Uruguay Round: a global general equilibrium assessment" en Robertsen, D. (ed.): *East Asian Trade after the Uruguay Round*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Francois, J. F. ; Glisman, H. y Spinanger, D. (2000): "The cost of EU protection in textiles and clothing", *Kiel Institute of World Economics, Working Paper* nº 997.
- Frederick, S.; Bair, J. y Gereffi, G. (2015): "Regional trade agreements and export competitiveness: the uncertain path of Nicaragua's apparel exports under

- CAFTA”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, nº 8, pp. 403-420.
- Ge, W. (1999): “Special Economic Zones And The Opening Of The Chinese Economy: Some Lessons For Economic Liberalization”, *World Development*, vol. 27, nº 7, pp. 1267-1285.
- Gereffi, G. (1999): “International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain”, *Journal of International Economics*, nº 48, pp. 37-70.
- Gereffi, G. (2000): “El tratado de libre comercio de América del Norte en la transformación de la industria del vestido: ¿bendición o castigo?”, *Serie Desarrollo Productivo*, nº 84. CEPAL
- Gereffi, G.; Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005): “The governance of global value chains”, *Review of International Political Economy*, vol.12, nº1, pp.78-104.
- Gereffi, G. y Memedovic, O. (2003): *The global apparel value chain: what prospects for upgrading by developing countries*. ONUDI, Viena. Disponible en: www.unido.org
- Gereffi, G. y Frederick, S. (2010): “The Global Apparel Value Chain, Trade and the Crisis. Challenges and Opportunities for Developing Countries”, *World Bank Policy Research Working Paper*, nº 5281.
- González, C. G. (2002): “Institucionalizing inequality: the WTO, Agriculture and the Developing Countries”, *Columbian Journal of Environmental Law*, vol. 27, pp.433-65.
- Grennes, T. (1989): “The Multifibre Arrangement and the management of the international textiles trade”, *Cato Journal*, vol 9, nº 1.
- GRAIN (2008): “El negocio de matar de hambre”, *A contrapelo*, abril 2008.
- Guercini, S. (2004): “International competitive change and strategic behaviour of Italian textile-apparel firms”, *Journal of Fashion Marketing and Management*, vol. 8, nº. 3, pp. 320-339.
- Hanzl-Weiß, D. (2004): “Enlargement and the Textiles, Clothing and Footwear Industry”, *The World Economy*, vol. 27, nº 6, pp. 923-945.

- Hathaway, D.E. (1988): "Agriculture and the GATT: Rewriting the rules", *Policy Analysis in International Economics*, nº 20. Institute for International Economics. Washington.
- Hayashi, M. (2007): "Trade in textiles and clothing: Assuring development gains in a rapidly changing environment", *UNCTAD series on assuring development gains from the international trading system and trade negotiations*. UNCTAD. Geneva.
- Hoekman, B. y Kostecki, M. (1995): *The political economy of the world trading system: from GATT to WTO*. Oxford University Press. Oxford.
- Humphrey, J. y Schmitz, H. (2002): "How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?", *Regional Studies*, vol. 36, nº9, pp. 1017-1027.
- ICTSD (2015): "Miembros de la OMC logran histórico acuerdo en MC10", *Puentes. Boletín de negociaciones*, nº 5. International Centre for Trade and Sustainable Development.
- 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.
- Jafri, A. (2008): "La crisis alimentaría pone en evidencia los defectos de las reformas económicas de la India", *Enfoque sobre comercio*, nº 140,. Edición especial sobre la crisis mundial de los alimentos.
- Jafri, A. (2015): "Developing Countries return Empty Handed from WTO's Nairobi Ministerial", *Focus of the Global South*. Diciembre.
- Jiménez, C. (1995): "El tratamiento del textil en la Ronda Uruguay", *CIDOB Affairs Internationals*, nº29-30, pp. 37-54. .
- Jiménez, C. (1997): *GATT, WTO and the regulation of international trade in textiles* Ahsgate. Darmouth. Aldershot.
- Johnson, D.E. (1973): *World agriculture in Disarray*. Fontana/Collins. London.
- Keenan, M.; Saritas, O. y Kroener, I. (2004): "A dying industry-or not? The future of the European textiles and clothing industry", *Foresight*, vol. 6, nº 5, pp. 313-322.
- Keesing B.K., M. Wolf (1988): "Textile Quotas against developing countries" *Thames essay nº 23*. Trade Policy Research Centre. London.
- Kindleberger C. (1990): *Comercial policy between the Wars en Historical economics* Hemen Heamsted. Harvested Wheatshead.

- Kwa, A. (2008): "Crisis alimentaria es síntoma de liberalización equívoca", *Enfoque sobre comercio*, nº 140, mayo 2008. Edición especial sobre la crisis mundial de los alimentos.
- Lall, S. (1996): *Learning from the Asian Tigers: Studies in Technology and Industrial Policy*. Macmillan Press Ltd y St. Martin's Press Inc, London y New York.
- Lall, S. (2002): "Linking FDI, technology development for capacity building and strategic competitiveness", *Transnational Corporations*, vol. 11, nº 3..
- Lester, S. (2005): "The agreement on textiles and clothing", en Macrory, P. F.J.; Appleton A.E. y Plummer, M.G.: *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political analysis. Volume I*. Springer. International Law Institute.
- Linder, S.H. (2002): "Technology and textiles globalization", *History and Technology*, vol. 18, nº1, pp. 1-22.
- Lissoni, F. y Pagani, M. (2003): "How many networks in a local cluster? Textile machine production and innovation in Brescia", en Fornahl D. y Brenner T. (eds): *Cooperation, networks and institutions in Regional Innovation Systems*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- López López, N. (2008): "Las negociaciones comerciales en la OMC. 160 años del sistema GATT-OMC", *Información Comercial Española*, , nº 843.
- Luengo, F. (1999): *La economía de los países del Este: autarquía, desintegración e inserción en el mercado mundial*. Ed. Síntesis. Madrid.
- Madeley, J (2000): "The impact of trade liberalisation on food security and poverty", *Globala studier*, nº 4, Octubre Forum Syd, Estocolmo.
- Madeley, J. (2003a): "Food trade and food security", *The Courier*, nº 197. Madeley, J (2003b): *El comercio del hambre. El precio que pagan los pobres por el comercio libre*. Intermon-Oxfam. Barcelona.
- Madhavi, M. (1988): "The Multi-fibre Agreement (MFA IV) 1986-1991: a move towards a liberalized system?", *The Journal of World Trade*, nº 2; pp. 109-125.
- Maluquer, S. (2003): "La industria textil-confección europea en el umbral del siglo XXI", *Boletín Económico de ICE*, nº 2768..
- Margulis, M. E. (2014a): "Trading Out of the Global Food Crisis? The World Trade Organization and the Geopolitics of Food Security", *Geopolitics*, vol. 19, nº 2.

- Margulis, M. E. (2014b): "A new grey zone in global trade governance? recent developments on food security at the WTO", en Drache, D. y Jacobs, L (eds.): *Crises and Resilience in International Economic Law: Global Governance and Policy Spaces*. University of British Columbia Press. Vancouver.
- Martínez, E. y Zabalo, P. (2006): "El incierto futuro del empleo femenino en la maquila centroamericana y dominicana", *Lan Harremanak*, nº 13 .Leioa.
- Mayer, J. (2004) "Not totally naked: Textiles and clothing trade and a quota free environment", *UNCTAD Discussion Papers*, nº 176.
- Millet, M. (2001): "La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC", *Colección de estudios económicos, nº24*. La Caixa. Barcelona.
- Minner, W. y Hathaway, D. E. (1988): *World Agricultural trade: Building a consensus*. The institute for research on public policy-Institute of international Relations. Canada.
- Molero-Simarro, R. (2016): "China, ¿una alternativa al neoliberalismo?", *Pensamiento al margen. Revista digital*, nº 4.
- Murphy, S. (2015): "Food security and international trade: Risk, trust and rules", *Canadian Food Studies-La Revue canadienne des études sur l'alimentation*, vol 2, pp. 88-96.
- Murphy, S.; Burch, D. y Clapp, J. (2012): *Cereal Secrets. The world's largest grain traders and global agriculture*. Oxfam Research Reports.
- Neidik, B. (2004): "Organizational foundations of export performance. The case of the Turkish apparel industry", *Journal of Fashion Marketing and Management*, vol. 8, nº. 3, pp. 279-299.
- Naumann, E (2006): "The Multifibre agreement-WTO Agreement on textiles and clothing", *Tralac working paper*, nº 4. April.
- Newfarmer, R. (ed) (2006): *Trade, Doha and development. A window into the issues*. World Bank. Washington.
- Nordas, H.K. (2004): "The textile and clothing industry post the agreement on textiles and clothing", *WTO discussion paper nº 5*. WTO. Ginebra.
- Nordas, H.K. (2005): "Labour implications of the textiles and clothing quota phase-out", Sectoral activities programme, *Working Paper*, nº 224. ILO. Geneva.

- OCDE (2004): *A new world map in textiles and clothing: adjusting to change*. OCDE. Paris.
- OIT (1998): *Export processing zones in historical perspective*. Labour Law and Labour Relations Branch. LEG/REL.
- OIT (2002): *Inversión en la economía global y trabajo decente*. Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Global de la Mundialización. Ginebra.
- OIT (2003): *Empleo y política social en relación con las zonas francas industriales (ZFI)*. Comisión de Empleo y Política Social. Ginebra.
- OIT (2005): *Promoción de una globalización justa en el sector de los textiles y el vestido tras la expiración del Acuerdo Multifibras*. OIT. Departamento de actividades sectoriales. Ginebra.
- OMC (1995): *Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV)*. Organización Mundial del Comercio. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/16-tex.pdf
- OMC (2001): *Declaración ministerial. Programa Doha para el desarrollo*. WT/MIN(01)/DEC/1
- OMC (2004): *Examen general de la aplicación del acuerdo sobre los textiles y el vestido en la tercera etapa del proceso de integración*. WTO/GL/725.
- OMC (2008): *Cuarta revisión del proyecto de modalidades relativas al acceso a los mercados para los productos no agrícolas*. TN/MA/W/103/ Rev.03.
- OMC (2013): *Informe sobre el Comercio Mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio*. OMC. Ginebra.
- OMC (2015): *Declaración Ministerial de Nairobi*. WT/MIN(15)/W/33/Rev.3.
- OMC (2016): *Archivo de noticias sobre las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas*. https://www.wto.org/spanish/news_s/archive_s/agng_arc_s.htm
- ONUDI (2002): . ONUDI. Viena.
- Ortiz Velásquez, S. (2015): "Inversión en las manufacturas de China y México (2000-2012)", en Dussel Peters, E. (coord.): *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversión 2015*. México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.

- O'Rourke, K.H. (2005): *The international trading system, globalization and history*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Oxfam (2004): "Stitched up. How rich country protectionism in textiles and clothing trade prevents poverty alleviation", *Oxfam Briefing Paper*. April 2004.
- Pickles, J.; Smith, A.; Bucek, M.; Roukova, P. y Begg, R. (2006): "Upgrading, changing competitive pressures, and diverse practices in the East and Central European apparel industry", *Environment and Planning A*, vol 38, pp. 2305-2324.
- Pingyao, L. (2002): "Foreign Direct Investment in China: Recent Trends and Patterns", *China & World Economy*, nº2, pp.25-32.
- PNUD (2005): *Informe sobre el desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. PNUD-Mundi Prensa. Nueva York. Barcelona.
- PNUD (2005): *Informe Nacional de Desarrollo Humano de la República Dominicana*. PNUD. Santo Domingo. República Dominicana.
- Porter, M. E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. Macmillan, London.
- Porter, M. E. (1998): *On competition*. The Harvard Business Review Book Series. Boston, Mass.
- Porter M.E. y Bowers (1989): "A short history of U. S. Agricultural trade negotiations", *USDA Staff Report*, nº AGES 89-23.
- Ravallion, M. y Chen, S. (2008): "The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty", *World Bank Policy Research Working Paper* nº 4703.
- Rosset, P. (2008): "Llego la hora de la soberanía", *Enfoque sobre comercio*, nº 140, mayo 2008. Edición especial sobre la crisis mundial de los alimentos.
- Rosset, P. (2006): *Food is different. Why we must get the WTO out of agriculture*. Global issues. Zed Books. London-New York.
- Schrank, A. (2004): "Ready-to-wear development? Foreign investment, technology transfer, and learning by watching in the apparel trade", *Social Forces*, vol. 83, nº 1, pp.123-156.

- Shahin, M. (2005): "Textiles and Developing countries", en Macrory, P.F.J.; Appleton A.E. y Plummer, M.G.: *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political analysis. Volume I*. Springer. International Law Institute.
- Sharma, R. (2000): "La agricultura en el GATT: una reseña histórica", en FAO: *Las negociaciones multilaterales sobre agricultura. Manual de referencia..* FAO. Roma.
- Shiva, V. (1998): *Biopiracy: the plunder of nature and knowledge*. Green Books. Londres.
- Shiva V. (2003a): *Cosecha robada: el secuestro del suministro mundial de alimentos*. Paídos. Barcelona.
- Shiva, V. (2003b): *Proteger o expoliar: los derechos de la propiedad intelectual*. Intermon- Oxfam. Barcelona.
- Shiva, V. (2004): "The suicide economy", *Znet*, abril. <http://www.countercurrents.org/glo-shiva050404.htm>
- Singleton, J. (1997): *The world textile industry*. Routledge, London-New York.
- Spinanger, D. (1995): "La repercusión de los cambios estructurales y tecnológicos en el empleo y los ingresos en la industria del vestido", en van Liemt, G. (dir.): *La reubicación internacional de la industria*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Soler Matutes, J. (2004): "Protección de las inversiones en China: Más allá de la OMC", *Economía Exterior*, nº 30, pp. 93-104.
- Srinivassan, T. N. (2000): *Developing Countries and the Multilateral Trading System. From the GATT to the Uruguay round and the future*. Westview Press. Colorado.
- Stewart, T. (ed) (1991): *The Uruguay Round: a negotiation history. Agriculture*. Kluwer law and taxation publishers. Davenport-Boston.
- Taplin, I. M. y Winterton, J. (eds) (1997): *Rethinking Global Production. A comparative analysis of restructuring in the clothing industry*. Ashgate.
- Taplin, I. M. y Winterton, J. (2004): "The European Clothing Industry. Meeting the Competitive Challenge", *Journal of Fashion Marketing and Management*, vol. 8, nº 3, pp. 256-261.

- Tokatli, N. y Kizilgün, Ö. (2004): “Upgrading in the global clothing industry: Mavi Jeans and the transformation of a Turkish firm from full-package to brand-name manufacturing and retailing”, *Economic Geography* vol. 80, nº 3, pp. 221-240.
- Tuan, C. y NG, L.F.Y. (2004): “Manufacturing agglomeration as incentives to Asian FDI in China after WTO”, *Journal of Asian Economics*, nº15, pp. 673-693.
- UNCTAD (2004): *Trade and Gender. Opportunities and Challenges for Developing Countries*. New York-Geneva, 2004.
- UNCTAD (2005): *TNCs and the removal of textiles and clothing quotas*. United Nations. New York and Geneva.
- UNCTAD (2008): “Módulo de capacitación en el comercio de los textiles y el vestido”, *Serie de la UNCTAD sobre negociaciones comerciales y diplomacia comercial*. New York- Ginebra.
- UNCTAD (1994a): *The outcome of the Uruguay Round-supporting papers to the trade and development report*. Geneva.
- UNCTAD (1994b): *Trade and Development Report*. Geneva.
- UNCTAD (2013): *Trade and environment report*. UNCTAD. Geneva.
- UNIDO (2003): “The global apparel value chain: What prospects for upgrading by Developing Countries” *Sector Studies Series*, United Nations Industrial Development Organization, Vienna.
- Vivas, E. (2008): “La cadena agro-alimentaria: un monopolio de origen a fin”, *Boletín ECOS*, nº 4, sep-oct. Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial).
- Vivas, E. (2014): *El negocio de la comida. ¿Quién controla nuestra alimentación?*. Icaria-Antrazyt. Barcelona.
- Whalley, J. y Hamilton, C. (1996): *The Trading System after the Uruguay Round*. Institute for International Relations. Washington.
- VanGrasstek, C. (2015): *The History and future of the World Trade Organization . WTO*. Geneva.
- Wallerstein, I. (1999): “ El moderno sistema mundial II” Siglo XXI. Madrid.
- Weis, T. (2007): *The Global Food Economy. The battle for the future of farming*. Zed Books. London-New York.

- Yoruk, D.E. (2001): "Patterns of Industrial Upgrading in the Clothing Industry in Poland and Rumania", *Centre for the Study of Economic & Social Change in Europe*, Working Paper nº 19.
- Xiaojuan, J. (2002): "New Regional Patterns of FDI Inflow: Policy Orientation and Expected Performance", *China & World Economy*, nº2, pp.33-40.
- Zabalo, P. (2000): "La Organización Mundial de Comercio paradigma de la globalización neoliberal", *Cuadernos de trabajo de Hegoa nº28*. Bilbao.
- Zhang, K.H. (2002): "Why Does China Receive So Much Foreign Direct Investment?", *China & World Economy*, nº3, pp.49-58.
- Zeitz, J. y Valdes, A. (1988): *Agriculture in the GATT, An analysis of alternatives approaches to reform*. International Food Policy Research Institute.