

# ENFOQUE SOBRE COMERCIO

No. 146, Julio 2009

\*\*\*\*\*

EN ESTA EDICIÓN

## LA ECONOMÍA CHINA Y EL CLIMA, ¿SE PUEDEN SALVAR LOS DOS?

Dorothy Grace Guerrero

## LAZOS MÁS ESTRECHOS, MERCADOS MÁS GRANDES: ANÁLISIS DE LOS TLC DE LA ASEAN

Joseph Purugganan

## EL SEGUNDO VIETNAM DE ROBERT MCNAMARA

Walden Bello

## KEYNES, ¿UN HOMBRE PARA ESTA ÉPOCA?

Walden Bello

\*\*\*\*\*

Esta edición de Enfoque sobre Comercio está disponible para descargar en la página [www.redes.org.uy](http://www.redes.org.uy) en 4 formatos: OpenOffice.org (.sxw y .odt), PDF y HTML. Para suscribirse o dejar de estar suscrito, dirigirse a [pablo.cardozo@redes.org.uy](mailto:pablo.cardozo@redes.org.uy) Consultar ediciones anteriores en [www.redes.org.uy](http://www.redes.org.uy)

También puedes descargar el original en inglés, *Focus on Trade*, directamente en: <http://www.focusweb.org/focus-on-trade-number-146-july-2009.html>

\*\*\*\*\*

## **LA ECONOMÍA CHINA Y EL CLIMA, ¿SE PUEDEN SALVAR LOS DOS?**

por Dorothy Grace Guerrero\*

A comienzos de este año, los impactos de la crisis mundial en la economía china y sus efectos sobre decenas de millones de trabajadores migrantes que perdieron sus puestos de trabajo asechaban con lúgubres pronósticos a la tercera economía más grande del mundo. Los analistas coincidían en que la persistencia de la recesión actual pondría en riesgo la pretendida legitimidad del Partido Comunista, fundada en un boom económico que hoy está en riesgo. Ciertamente, el gobierno chino enfrenta un gran desafío que pone en entredicho su determinación y capacidad de manejo de la crisis, cuando el país lucha contra la peor crisis económica mundial desde la década de 1930. Al mismo tiempo, Beijing se llenaba de reuniones con personajes importantes que presionaban a China para que hiciera más por el clima en el marco de los preparativos de la reunión de Copenhague sobre el clima.

A pesar de haber tenido un mejor desempeño que otros países clave, la expansión de la economía china sigue enlenteciéndose. El PBI creció un 9 por ciento en 2008, algo menos que el 13 de 2007. La tasa de crecimiento del último trimestre de 2008 fue de 6,8 por ciento, por lejos la más baja en los últimos siete años. (1)

Con reservas de divisas cercanas a US\$1,95 billones, el gobierno chino ha recurrido extensamente a sus profundos bolsillos para estimular la economía nacional. En noviembre del año pasado se anunció un plan de estímulo económico de 4 billones de RMB (US\$585 mil millones), destinado a estimular la demanda interna. Los elaboradores de políticas redujeron además las tasas de interés y aplicaron trece políticas para reducir la carga impositiva, que implican aproximadamente RMB 500 mil millones (2). La meta de estas medidas draconianas es asegurar al menos un crecimiento del 8 por ciento en este año y controlar la inestabilidad social amenazante, generada por el aumento de los

índices de desempleo. Si el producto bruto interno cae por debajo del 8 por ciento en 2009, un acontecimiento que de todas maneras seguiría siendo un indicador saludable si se lo compara con el crecimiento negativo y la contracción que experimentan los principales países industrializados, sería un desastre para China. La razón es que la demanda de empleo crecería muy por sobre la capacidad del país para crear puestos de trabajo.

Los líderes chinos están cada vez más preocupados por el riesgo creciente de manifestaciones de protesta organizadas por los trabajadores descontentos. El informe del primer trimestre del Ministerio de Agricultura mostró que alrededor de 20 millones de trabajadores migrantes (3), más de un sexto del total del país, hoy están desempleados. Esta es una cifra muy alta y hace que muchos comiencen a sentir nostalgia del empleo garantizado, de la cuna a la tumba, de la época de Mao. Según un informe encargado a la Academia China de Ciencias Sociales, 670.000 empresas de pequeño y mediano porte —en muchas de las cuales la mano de obra es un componente central—situadas en las regiones costeras han cerrado sus puertas desde el mes de septiembre (4). Hay alrededor de 130 millones de trabajadores migrantes que trabajan en su mayoría en fábricas. La tasa de desempleo rural podría llegar nada menos que al 20 por ciento.

Además, se prevé que un millón de graduados universitarios no podrán encontrar trabajo este año (5). El desempleo entre los universitarios titulados ya era un problema en 2008, con un 27 por ciento de graduados que no logró encontrar trabajo (6). Este es un tema sumamente sensible si se tiene en cuenta la enorme inversión que hacen las familias en la educación de sus hijos.

El primer documento del año, publicado de manera conjunta por el Consejo de Estado y el Comité Central del Partido Comunista de China, por primera vez pone el acento en el problema del desempleo de los trabajadores migrantes. Se insta a las dependencias locales y centrales del gobierno a trabajar en la creación de empleo y aumentar los ingresos de la población rural. Se informa que el gobierno está considerando establecer un programa de seguridad social para los trabajadores migrantes. Sin embargo, pasará un tiempo bastante considerable antes de que éste tome forma.

### **Medicina china para los males económicos**

El Premier Wen Jiabao anunció que China tiene planteado ser el primer país en recuperarse de la crisis financiera (7). El pasado mes de marzo se pusieron en marcha una serie de medidas basadas en el plan del Consejo de Estado de China que se había presentado con anterioridad el 9 de noviembre de 2008. (8)

1. Vivienda: Construcción de viviendas más asequibles y con alquileres bajos, y aceleración del proceso de eliminación de los asentamientos precarios. Se ampliará el programa piloto que ya está en marcha de reconstrucción de viviendas rurales. Se promoverá que la población nómada se asiente.

2. Infraestructura rural: Acelerar la construcción de infraestructura rural. Se mejorarán las redes de caminos y de energía eléctrica en el campo, y se multiplicarán los esfuerzos para difundir el uso del metano y garantizar la inocuidad del agua potable. Esta parte del plan implica además acelerar el proyecto de desvío del agua entre el Norte y el Sur. Se reforzarán los reservorios en riesgo. Se fortalecerán las medidas de conservación del agua en las zonas de riego a gran escala. Y se incrementarán los esfuerzos de lucha contra la pobreza.

3. Transporte: Acelerar la expansión de la red de transporte. Esto incluye más conexiones de trenes de pasajeros y carreteras asfaltadas. Se ampliarán las vías férreas de madera y se construirán más aeropuertos en el oeste del país. Se mejorarán las redes de energía eléctrica urbanas.

4. Salud y educación: Desarrollo del servicio médico y sanitario, mejorando el sistema médico de atención primaria. Se acelerará el desarrollo del sector de la educación y la cultura, y la construcción de escuelas secundarias en las zonas rurales del oeste y centro del país. Se construirán más instalaciones para educación especial y cultura.

5. Medio Ambiente: Mejorar la protección del medio ambiente, ampliando la construcción de sistemas de saneamiento y las instalaciones de tratamiento de desechos, e impidiendo la contaminación del

agua en zonas claves. Se dará renovado impulso a los programas de cinturón verde y plantación de bosques naturales. Se aumentará el apoyo a los proyectos de conservación de la energía y control de la contaminación.

6. Industria: Promoción y desarrollo de la innovación y la reestructura industrial, y apoyo al desarrollo de industrias de servicios y alta tecnología.

7. Reconstrucción pos-desastre: Acelerar la reconstrucción en las áreas afectadas por el terremoto del 12 de mayo.

8. Ingresos: Aumento de los ingresos en las áreas rurales y urbanas. El próximo año aumentará el precio mínimo del grano a los productores y se otorgarán subsidios agrícolas. Se incrementarán los subsidios para los residentes urbanos de bajos recursos. Aumentarán las pensiones para los empleados de empresas y las prestaciones para quienes reciben servicios especiales.

9. Impuestos: Extensión de la reforma de las normas sobre el impuesto al valor agregado a todas las industrias, lo que podría representar para las empresas una disminución de la presión impositiva en el entorno de los RMB 120 mil millones (unos US\$ 17.600 millones). Se estimulará la reconversión industrial a tecnologías más avanzadas.

10. Finanzas: Mejorar el apoyo financiero para mantener el crecimiento económico. Se eliminarán los cupos de crédito a los prestamistas comerciales. Se aumentará adecuadamente el crédito bancario para los proyectos prioritarios, las áreas rurales, las pequeñas empresas, la innovación técnica y la racionalización industrial a través de fusiones y adquisiciones.

Las medidas expuestas arriba son posibles porque China tiene la ventaja de contar con mucho dinero que puede gastar de manera rápida en la creación de empleos para millones de trabajadores chinos. Se destinaron cerca de US\$146.500 millones (un billón de RMB) para proyectos de infraestructura y energía como nuevas carreteras, vías férreas, redes de suministro de electricidad y usinas nucleares para 2009 y 2010. Unos US\$14,7 millones (100 mil millones de RMB) ya se adjudicaron a proyectos que comenzaron en 2008, de los cuales US\$3,7 millones (25 mil millones de RMB) se destinaron a caminos, vías férreas y aeropuertos; US\$5 millones (34 mil millones de RMB) a instalaciones médicas y educativas (9). Cuando se implemente esta combinación de proyectos de nivel nacional, provincial y local destinados al estímulo económico, del paisaje chino seguramente cambiará drásticamente.

Los dos proyectos más grandes incluyen una línea férrea de pasajeros de US\$17.600 millones que atraviesa los desiertos del noroeste del país, una red de líneas férreas de carga de US\$22 mil millones en la provincia de Shanxi, en la zona centro norte, y una línea de trenes de pasajeros de alta velocidad de US\$24 mil millones que irá de Beijing a Guangzhou en el sureste. Además de estos proyectos, están planificados gastos extras en prácticamente cada ciudad, poblado y aldea del país. Se construirán además líneas férreas entre ciudades, que es la primera prioridad del plan, con un gasto cercano a US\$88 mil millones. Ya se gastaron unos US\$44 mil millones en 2008 y alrededor de US\$12 mil millones en 2004.

Un nuevo tren bala de Beijing a Tianjin, que alcanza 217 millas por hora fue inaugurado en 2008. La construcción de una ruta férrea de alta velocidad que une a Beijing y Shanghai con un costo de US\$23.500 millones ya está casi terminada. Este monto es casi igual al costo de todo el proyecto de represa hidroeléctrica de las Tres Gárgolas sobre el río Yangtzé. Para asegurar que se construyera rápido, el gobierno empleó 110.000 trabajadores para poner esa ferrovía en funcionamiento a la mayor brevedad posible.

### **¿Están funcionando las medidas?**

Para muchos, las preguntas que importan son si la medicina china de construir carreteras y vías férreas es el remedio correcto ante el desafío actual, y si será suficiente para superar la recesión. ¿Qué actividades deberían financiarse y cómo para asegurar que beneficien a los grupos de menores ingresos? ¿El aumento del gasto público creará la suficiente cantidad de puestos de trabajo para los millones de personas que ya perdieron su empleo y los nuevos que se incorporan a la masa

de trabajadores? Por último, ¿contribuirán estas medidas a transformar a China en una economía de bajo carbono que ayude a impedir la crisis climática?

A primera vista, parece comprensible que la infraestructura se lleve una gran parte del presupuesto. Es efectivamente urgente reducir la demanda de automóviles personales y petróleo importado, de reducir la contaminación del aire y de aliviar la escasez anual de asientos en los trenes de pasajeros durante las vacaciones chinas, en las cuales millones de personas visitan a sus familias. En los últimos cuatro años, China ha construido tantas millas de líneas de vías férreas para pasajeros de alta velocidad que se pueden comparar con las inversiones similares de Europa en dos décadas.

Por otra parte, hay ciudadanos preocupados porque los 4 billones de RMB quizás generen solamente "camino y vías férreas que no conducen a ninguna parte", o que se estén invirtiendo en construcciones superfluas y de mala calidad. El plan de estímulo de US\$586 mil millones es equivalente a grosso modo al 15 por ciento del PBI del país. Otros programas de resucitación aplicados anteriormente, como la campaña de US\$95,6 millones (650 mil millones de RMB) para revivir las economías de once provincias del oeste a fines de la década de 1990, aunque generaron oportunidades de empleo, crearon muchas carreteras, puentes, aeropuertos y vías férreas sub-utilizadas en estas regiones apartadas. (10). Recuperar lo invertido en esos proyectos tardará décadas.

Hay preguntas que se arremolinan en el ciberespacio de la blogosfera china sobre la racionalidad y pertinencia de algunos proyectos específicos. Un sistema metropolitano de trenes a un costo de US\$3 mil millones que une las ciudades manufactureras del sur Guangzhou, Dongguan y Shenzhen ha sido criticado como un desperdicio de dinero, puesto que ya existen cuatro líneas de ferrocarriles que interconectan a estas ciudades, y muchas veces los trenes van vacíos. Lo mismo puede aplicarse a la autopista de US\$4.500 millones que conecta a las ciudades de la provincia de Sichuan Chengdu, Zigong y Luzhou, debido a que ya hay autopistas que van de Chengdu a Zigong y de Zigong a Luzhou. También se revivió un proyecto de un puente que una las afueras de Shanghai con un centro industrial textil al otro lado de una bahía, como forma de crear empleo en la construcción. El proyecto original se había encajonado debido a que sus diseñadores no pudieron conseguir la suma de US\$2 mil millones necesaria para construirlo, debido a que implicaba una duplicación de otro gran puente que ya cubre la misma ruta.

En vista de las interrogantes en torno al proceso de selección y evaluación de los beneficios de los proyectos a ser financiados, hay quienes sostienen que el imperativo "bao-ba" (cuya traducción literal es salvar los ocho, queriendo decir que el paquete de estímulo apunta a salvar los 8 puntos de crecimiento del producto) debería verse más como una demostración de la determinación del gobierno para manejar la crisis, y que sus efectos reales podrían ser exagerados (11). Hay además quienes argumentan que en vez de destinar tanto dinero a caminos, puentes y vías férreas, China debería dedicar más dinero a la educación, la atención de la salud y el alivio de la pobreza en las zonas rurales.

Más de 200 millones de chinos carecen seguro de salud. El presupuesto de salud es apenas el uno por ciento del PBI. Tal y como se anunció el pasado mes de febrero, el gobierno puso en funcionamiento una reforma del sistema de salud que tardará tres años y costará US\$124 mil millones, en tres años, con el propósito de proporcionar "servicios de salud inocuos, asequibles, eficaces y convenientes" para todos los 1.300 millones de habitantes del país a partir del 2020.

A pesar de los llamados y estímulos del gobierno para que las familias gasten más, la verdad es que los pobladores del campo y también de las ciudades siguen guardando su dinero. La tasa de ahorro de los ciudadanos chinos es del 45 por ciento, una de las más altas del mundo, y no es fácil cambiar la actitud de la gente de cara al ahorro, ya que el paquete de estímulo no aborda plenamente el tema clave de la ausencia de beneficios de seguridad social. Los programas de pensiones y seguro de salud nacionales recién se iniciaron en 2002. Ante la posibilidad de un largo período de ajuste del cinturón y la ausencia de garantías sobre la seguridad del empleo, el común de los asalariados seguirá con su estilo de vida frugal, simplemente porque tienen que ahorrar para pagar las matrículas escolares cada vez más caras de sus hijos y las facturas médicas de sus parientes.

Hay algunas iniciativas a las que sí se las percibe como realmente destinadas a ayudar a los pobres. Para ayudar a los que buscan empleo, el gobierno central dio subsidios y preparó programas de capacitación dirigidos a los trabajadores migrantes (12). También se han promovido políticas de empleo flexibles y mayores posibilidades de capacitación.

### **Reverdecer a China**

Incluso antes del comienzo de la crisis económica mundial, muchos dudaban de la sustentabilidad de la estrategia de crecimiento del país. La enorme brecha entre las condiciones de vida en las zonas rurales y urbanas fue provocada por el desvío sustancial de recursos rurales para fines industriales, sobre la base de la hipótesis generalmente aceptada en los círculos políticos de que la agricultura es atrasada, improductiva y no rentable. El desarrollo económico de China es el resultado de una rápida industrialización, fundada en la transformación de la mayoría de los campesinos en no campesinos.

La degradación ambiental generada por el modelo de crecimiento resulta muy obvia y se siente fuertemente, especialmente entre los pobres que dependen de los recursos naturales para su sustento. Los esfuerzos del país para lograr una economía más verde, hoy más que nunca, deben reforzarse, para poder asegurar que la recuperación de esta crisis sea sustentable.

Según los economistas, es imprescindible fortalecer la economía local, ya que será muy difícil que China pueda mantener la trayectoria exportadora que ha tenido en estos últimos tiempos. Se considera inevitable que haya un cambio sustancial en pos de un aumento importante del consumo interno (13). Sin embargo, esto solo sucederá si se logra acortar la enorme brecha que existe entre las condiciones del campo y la ciudad.

### **El abordaje de la crisis y el largo camino por delante**

Este año, nada menos que 24 millones de personas competirán para ocupar los nada más que ocho millones de nuevos puestos de trabajo que se han creado. Hay nuevos esfuerzos dirigidos a organizar a los desempleados, pero es también una iniciativa muy joven y las discusiones giran fundamentalmente en torno a cómo ayudar a los trabajadores que han sido despedidos a conseguir nuevo empleo. Los jóvenes y los estudiantes tampoco están organizados en torno a los temas económicos. Muchos de ellos tienen la atención centrada en temas y problemas locales relacionados con el medio ambiente. En términos de percepción, el paquete de estímulos de Beijing consigue crear la impresión de que el Estado chino realmente se preocupa por su pueblo.

Una directriz estatal reciente señala que China se ha fijado la meta de recortar en un 20 por ciento el consumo energético por unidad de producto bruto interno (PBI), y reducir en un 10 por ciento las emisiones de los principales contaminantes como el monóxido de carbono y el dióxido de azufre entre 2006 y 2010. Beijing anunció que casi el 40 por ciento de los cuatro billones de yuan del paquete económico, se destinó a proyectos 'verdes'. China ya está avanzando en el frente de la economía de bajo carbono, sentando las bases para empleos e innovaciones en energía limpia. El Grupo del Clima colocó al país en el segundo lugar del mundo en 2007 en términos de los fondos absolutos invertidos en energía renovable. En números reales, China gastó US\$12 mil millones, detrás solamente de Alemania que gastó US\$14 mil millones. Estas inversiones han colocado a China entre los países líderes en el mundo en materia de vehículos eléctricos y tecnología solar, eólica y de redes de suministro de electricidad.

Beijing mostró señales de endurecimiento político desde el año pasado en lo que hace a su tolerancia de los disensos. Esto se atribuye a la realización de las Olimpiadas en agosto de ese año, y a la celebración del vigésimo aniversario de las protestas de Tiananmen en junio de este año. Las autoridades locales y centrales tienen temor de que la crisis pueda producir un nivel de descontento nacional comparable al de las movilizaciones de 1989 en Tiananmen. Los incidentes públicos localizados resultan hoy comunes y las tácticas se vuelven más y más creativas. El Departamento de Seguridad Nacional dejó de publicar el número de estos incidentes en 2007. También están aflorando explosivamente problemas relativos a la etnicidad, poniendo al desnudo el riesgo de que el descontento se manifieste de manera violenta, tal como se observa actualmente en el caso de las movilizaciones en la provincia de Xinjiang.

¿Surgirán movimientos sociales a nivel nacional a partir de esta crisis? Muchos dicen que eso todavía no será posible en el futuro próximo. A pesar del hecho que muchos trabajadores estén

perdiendo sus empleos, la ira se dirige fundamentalmente hacia las fábricas y los jefes que los despiden. Con menos posibilidades de encontrar otro trabajo, su tiempo seguramente se consumirá en la búsqueda de empleo. No sería tampoco inteligente subestimar la capacidad del Estado para suprimir a un movimiento obrero independiente emergente. Tal como se puede ver también en las protestas publicitadas, como la de los taxistas en Chongqing y Guangdong, las autoridades han actuado con celeridad para aplacar a los manifestantes. La problemática del clima ofrece oportunidades para la participación popular, y lentamente, la gente está comenzando a entender la conexión entre el clima y los problemas de justicia. Sin embargo, el discurso todavía está en su etapa de desarrollo y lo mismo pasa con la generación de un movimiento que lo sostenga.

\* Dorothy Guerrero coordina el programa sobre China de Focus on the Global South.

#### Notas

1. Belinda Cao y Judy Chen, "China said to need guarantees for Treasuries", Bloomberg News, miércoles, febrero 11, 2009
2. China Policy Barometer 2009 (Part 1), Economic Observer Online, Febrero 5, 2009, [www.china-wire.org](http://www.china-wire.org)
3. Tom Mitchell and Patti Waldmeir, "China's migrant workers face bleak outlook", Financial Times, febrero 8 2009
4. "Grim times ahead as China battles worsening crisis", China Daily, enero 7, 2009
5. Ariana Eunjung Cha, "China's Jobless Numbers Mount, Protests Grow Bolder: Economic Woes Shining a Light On Social Issues, Washington Post Foreign Service, martes, enero 13, 2009
6. Catherine Sampson, China's Year of Living Dangerously, The Guardian, martes 27 de enero de 2009
7. "China can be first to recover from crisis", Beijing Daily, enero 12, 2009, [www.bjd.com.cn](http://www.bjd.com.cn)
8. "China plans 10 major steps to spark growth", Xinhua News Agency, noviembre 10, 2008
9. Willy Lam, "Beijing's Stimulus Plan: Preemptive Crisis Management", China Brief Volumen: 8 Número: 22, noviembre 24, 2008
10. Lam, *ibid.*
11. Leo Zhang, "China's new deal", China in Business, diciembre 8, 2008, [http://www.cibmagazine.com.cn/Features/Finance.asp?id=750&china\\_s\\_new\\_deal.html](http://www.cibmagazine.com.cn/Features/Finance.asp?id=750&china_s_new_deal.html)
12. "China to enhance vocational training for jobless amid global financial crisis", febrero 2, 2009, [www.chinaview.cn](http://www.chinaview.cn)
13. Michael Pettis, "China's Great Demand Challenge", Far Eastern Economic Review, enero/febrero 2009

\*\*\*\*\*

## **LAZOS MÁS ESTRECHOS, MERCADOS MÁS GRANDES: ANÁLISIS DE LOS TLC DE LA ASEAN Y PARTICULARMENTE DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA (1)**

por Joseph Purugganan\*

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) ha dado pasos importantes en los últimos años hacia su propia visión de la integración regional. La Carta constitutiva de ASEAN, considerada el documento más importante después de la Declaración de Bangkok de 1967 que consagra la creación de ASEAN (2), fue firmada por todos los Estados miembros en noviembre de 2007. Después de completar un proceso de ratificación a nivel nacional, la carta fue formalmente adoptada en una reunión de ministros de relaciones exteriores que tuvo lugar en Yakarta en diciembre de 2008. Allí se encuentra la declaración de valores y principios de ASEAN y se definen las estructuras y mecanismos necesarios para la realización de su visión de una comunidad regional, construida sobre tres pilares: la cooperación política y en materia de seguridad, la cooperación económica, y la cooperación socio-cultural. (3)

En el plano económico, la construcción de la comunidad a la manera de ASEAN ha ganado impulso con la adopción del proyecto de Comunidad Económica de ASEAN (AEC) en 2007, donde se definen las estrategias y los planes del bloque para fortalecer la integración económica. El hecho que el proyecto de AEC se adelantara a los otros dos –el proyecto político y de seguridad, y el socio-

cultural, es una señal que devela que la integración económica se ha transformado en la prioridad número uno para ASEAN. Marca una gran distancia con aquellos primeros años del bloque regional en ciernes, en los que los temas económicos ocupaban un segundo plano, detrás de los temas políticos y de seguridad.

En los últimos años, el enfoque principal de ASEAN para la integración económica ha sido la búsqueda de acuerdos de libre comercio (TLC). ASEAN se presenta como el nodo central de actividad en pos de TLC en la región (4), negociando y forjando acuerdos con sus principales socios interlocutores.

### **Los acuerdos comerciales de ASEAN**

ASEAN-China: ASEAN inició negociaciones para un TLC con China en 2001 y firmó un acuerdo marco sobre cooperación económica amplia en 2002. La implementación del acuerdo marco establecía diferentes etapas. Un primer programa referido al comercio de bienes entró en vigencia en julio de 2005. Las negociaciones sobre un mecanismo de solución de controversias finalizaron en 2004 con vistas a implementarse en 2005. Se completaron las negociaciones sobre comercio de servicios y se firmó el acuerdo en enero de 2007, en tanto el acuerdo China-ASEAN sobre inversiones todavía se está negociando (5).

ASEAN-Japón: El Tratado de Asociación Económica Amplia Japón-ASEAN (AJCEPA por sus siglas en inglés) fue firmado por ASEAN y Japón el 14 de abril de 2008. Este acuerdo complementa y amplía la cobertura de los acuerdos de asociación económica (EPA por sus siglas en inglés) bilaterales que estableció Japón con cinco de las mayores economías que integran ASEAN – Singapur (2002), Malasia (2005), Filipinas (2006), Tailandia (2007) e Indonesia (2007).

El AJCEPA representa un mandato y un mecanismo para impulsar una agenda de mayor liberalización en materia de bienes y servicios así como de las inversiones, que supera el alcance y la calidad de los EPA bilaterales. El acuerdo impulsa la creación de un marco legal para esta asociación económica amplia entre las partes que institucionalice la liberalización del comercio y las inversiones como principio orientador en el proceso de integración regional. (6)

El AJCEPA entró en vigencia el primero de diciembre de 2008, comenzando con Japón y los países que completaron los respectivos procedimientos de ratificación a nivel nacional a fines de octubre de 2008. (7)

ASEAN-Corea del Sur: Las negociaciones de un tratado de libre comercio entre ASEAN y Corea del Sur se iniciaron a comienzos de 2005. En diciembre de ese mismo año se firmó un Acuerdo Marco de Cooperación Económica Amplia donde se establecen las medidas para una asociación económica amplia que incluye acuerdos sobre comercio de bienes, un acuerdo sobre servicios, un acuerdo sobre inversiones y otro sobre solución de controversias.

El Acuerdo sobre Comercio de Bienes fue firmado en agosto de 2006 por nueve de los diez Estados miembros de ASEAN (Tailandia inicialmente optó por no ingresar en el acuerdo pero finalmente entró como parte en agosto de 2008). El acuerdo sobre comercio de servicios se firmó en noviembre de 2007.

ASEAN-India: En 2003 se firmó un acuerdo marco sobre cooperación económica amplia, y se iniciaron negociaciones para un Área Regional de Inversiones y Comercio India - ASEAN (RTIA por sus siglas en inglés) que incluye un Tratado de Libre Comercio (TLC) en materia de bienes, servicios e inversiones, y cooperación. (8)

Las negociaciones para un TLC en material de bienes concluyeron en agosto de 2008, y su firma está prevista para diciembre de este año en la Cumbre de ASEAN en Bangkok.

El acuerdo sobre bienes es bastante ambicioso ya que todas las partes reducirán o eliminarán aranceles en más del 90% de las líneas arancelarias que corresponden al 96% del total del comercio.

ASEAN-Unión Europea: El Tratado de Libre Comercio ASEAN-UE es un acuerdo general entre la Unión Europea y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) para liberalizar el comercio de bienes y servicios así como las inversiones.

Las negociaciones se iniciaron en mayo de 2007 en Brunei y tanto la UE como ASEAN esperan concluir las negociaciones en dos o tres años. Un aspecto singular de estas negociaciones es el enfoque de las negociaciones de región a región. El comité conjunto conformado para supervisar el proceso de negociación se ha reunido cuatro veces centrándose en preocupaciones de carácter procedimental sobre cómo poner en práctica el enfoque de región a región.

En enero de 2008, la Oficina del Director General de Comercio de la Comisión Europea informó que la UE seguirá con el enfoque región a región a la vez que, al mismo tiempo, comienza a explorar a nivel bilateral los contenidos de los componentes bilaterales del acuerdo y el nivel de ambición de los países individuales.

ASEAN –Estados Unidos: Estados Unidos hizo público su iniciativa “Empresa ASEAN” (EAI por sus siglas en inglés) en 2002. La EAI se considera un paso intermedio hacia la creación de TLC bilaterales con los países miembros de ASEAN siguiendo el patrón del TLC Estados Unidos-Singapur. La EAI además establece como prerrequisito la firma de Acuerdos Marco sobre Comercio e Inversiones, también conocidos como TIFA por sus siglas en inglés, entre Estados Unidos y su probable socio ASEAN.

El TLC entre Estados Unidos y Singapur se firmó en 2003 y hoy se están negociando TLC con Tailandia y Malasia. Además, recientemente se concluyó un TIFA entre Estados Unidos y Camboya y un acuerdo bilateral de acceso a mercados con Vietnam, como parte de la apuesta de este país para unirse a la Organización Mundial del Comercio. Además, Estados Unidos mantiene también activos diálogos sobre comercio e inversiones con Indonesia, Filipinas y Brunei y está trabajando con Laos para apoyar su ingreso a la OMC (10).

En agosto de 2006, la Representante Comercial de Estados Unidos Susan C. Schwab y los ministros de economía de ASEAN endosaron un programa de trabajo inicial en el marco del Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones. El programa de trabajo incluyó tres proyectos iniciales sobre la Implementación de la Ventanilla Única de ASEAN para los trámites aduaneros; la Asistencia en la armonización de las políticas y normas farmacéuticas de ASEAN; y el Desarrollo de un marco de procedimientos sanitarios y fitosanitarios ASEAN-Estados Unidos, con miras a facilitar el comercio de bienes agrícolas. (11)

### **La disputa por preferencias**

Esta fiebre por los TLC no está confinada de manera alguna a la región del sureste asiático. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), desde julio de 2007 ha habido en todo el mundo entre 380 y 400 acuerdos de comercio regionales (RTA por sus siglas en inglés) que han sido notificados al GATT/OMC. Alrededor del 90 por ciento de estos RTA son tratados de libre comercio (TLC) y acuerdos de alcance parcial, en tanto que las uniones aduaneras representan menos del 10 por ciento. (12)

La avalancha de acuerdos de comercio bilaterales a menudo se atribuye al fracaso de las negociaciones multilaterales en la OMC. Es interesante sin embargo destacar el marcado aumento de los RTA en los años posteriores a la creación de la OMC en 1994, lo que sugiere que los países buscan estos RTA conjuntamente con las negociaciones de comercio multilaterales de la OMC.

Los países ricos como Estados Unidos y la Unión Europea en los hechos adoptan una estrategia dual, buscando negociaciones bilaterales al mismo tiempo que participan de las conversaciones multilaterales en la OMC. Estados Unidos tiene su iniciativa de Empresa ASEAN (EAI) que vislumbra una red de TLC bilaterales entre Estados Unidos y ASEAN. Por su parte, la UE ha lanzado su nueva generación de TLC y acuerdos de asociación económica en toda América Latina, África y el Caribe y sus nuevas asociaciones para el siglo XXI en Asia, que incluyen negociaciones en pos de TLC con Corea, India y ASEAN. Quizá el ex Director General de Comercio de la Comisión Europea sea quien mejor ha descrito esta estrategia dual al declarar que para la UE “Doha primero (refiriéndose a las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC) nunca ha significado sólo Doha”. (13)

## **Normas de la OMC sobre los RTA**

Los Tratados de Libre Comercio bilaterales o regionales son por naturaleza acuerdos preferenciales y discriminatorios. Cuando los países establecen estos acuerdos, ellos les otorgan condiciones comerciales más favorables a las partes firmantes del acuerdo. En efecto, van en contra del principio de no discriminación o del de trato de nación más favorecida (14) que constituyen pilares del sistema de comercio multilateral. Los miembros de la OMC, sin embargo, tienen permiso para establecer estos arreglos en el marco de condiciones específicas que están redactadas claramente en tres conjuntos de reglas: (15)

- Los párrafos 4 al 10 del Artículo XXIV del GATT (según la aclaración del Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del GATT 1994) se refieren a la conformación y funcionamiento de uniones aduaneras y áreas de libre comercio (ALC) que cubran el comercio de bienes. Más específicamente el Artículo XXIV del GATT establece que el objetivo de una unión aduanera o un ALC debe facilitar el comercio y no levantar obstáculos al mismo. Más aún, con respecto a las ALC, específicamente prescribe que las obligaciones aduaneras y otras regulaciones del comercio no serán mayores ni más restrictivas que las respectivas ya existentes antes de la creación de la ALC. También entienden los miembros de la OMC que las ALC deben cubrir “sustancialmente todo el comercio” y que el “tiempo razonable” para establecer las áreas de libre comercio no deberá exceder los 10 años.

- La cláusula conocida como Cláusula de Habilitación (es decir, la Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo, adoptada en 1979) se refiere a los acuerdos de comercio preferencial en el comercio de bienes entre los países en desarrollo que son miembros de la OMC; y

- El Artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) versa sobre el establecimiento de acuerdos regionales de comercio en el ámbito del comercio de servicios, tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. El artículo V que está dedicado al área de integración económica, establece dos precondiciones para los acuerdos bilaterales sobre el comercio de servicios. La primera precondición es que los acuerdos deben tener una cobertura sectorial sustancial en términos de la cantidad de sectores, el volumen de comercio afectado y los modos de suministro. Para cumplir con esta condición, los acuerdos no deben establecer una exclusión a priori de ningún modo de suministro. En términos de cobertura sectorial, el AGCS ya mandata en principio un acuerdo amplio que cubra todos los sectores de servicios, con solamente dos excepciones -- servicios suministrados en el ejercicio de la autoridad del Estado: estos son servicios que no se suministran de manera comercial ni en competencia con otros proveedores; y la segunda excepción es la que se refiere a medidas que afecten los derechos de tráfico aéreo y los servicios directamente relacionados con el ejercicio de estos derechos. (16)

Con estas prescripciones, la OMC en realidad estableció los parámetros no solo de los elementos sustantivos de los acuerdos de comercio bilaterales y regionales al definir de manera general su naturaleza y alcance sino que además estableció el ritmo de las negociaciones al prescribir que las ALC se deben establecer en un período que no podrá exceder los diez años. En resumen, para que un área de libre comercio cumpla con las reglas de la OMC, debe ser ambiciosa, tener un alcance general y acuerdos con plazos de implementación que establezcan un ritmo rápido.

## **Características comunes de los TLC de ASEAN**

Si bien ASEAN no comparte una política de comercio común y en realidad sus miembros a menudo han adoptado diferentes posiciones en las negociaciones de la OMC, parecería existir un consenso general entre los Estados miembros de ASEAN de promover TLC que en general apunten a lograr tres objetivos: liberalizar el comercio y las inversiones; facilitar el comercio y armonizar las reglas; y fortalecer los mecanismos de cooperación entre las partes.

Liberalización: Los TLC de ASEAN apuntan al mayor grado posible de liberalización del comercio, no solo en materia de bienes sino que abarcan además una liberalización amplia en materia de servicios e inversiones. En consonancia con las reglas de la OMC, la liberalización se debe aplicar sustancialmente todos los bienes y abarcar un rango sustancial de los sectores de servicios. La liberalización en el comercio de bienes implica la reducción y eliminación de los aranceles y los

obstáculos no arancelarios, en tanto que la liberalización de los servicios implica eliminar o reducir las restricciones al ingreso y la operación de los proveedores extranjeros en las áreas de servicios.

La eliminación de las restricciones comerciales en el marco de estos TLC bilaterales y regionales se caracteriza tanto por ser progresiva –en el sentido que el compromiso no se limita a una reducción arancelaria por una única vez sino a la eliminación gradual de las tasas, de manera tal que se reduzcan a cero al final del período de implementación; como recíproca –en el sentido que tanto los países desarrollados como los países en desarrollo que establecen el acuerdo están obligados a reducir y eliminar aranceles y obstáculos no arancelarios, con muy mínimas flexibilidades en términos de cobertura y períodos más largos de implementación para los países en desarrollo.

Por otra parte, el objetivo de la liberalización de las inversiones es reducir o eliminar las restricciones y racionalizar las reglamentaciones sobre las inversiones así como institucionalizar medidas que protejan las inversiones. Un informe de la OCDE concluye que los capítulos sobre inversiones en los acuerdos de comercio regionales, que se derivan esencialmente de los tratados bilaterales de protección de las inversiones, típicamente establecen una cobertura amplia de las inversiones, fuertes compromisos de protección y no discriminación y el recurso jurídico a un arbitraje internacional inversionista-Estado. (17)

*Facilitación:* Estos acuerdos también apuntan a facilitar el comercio a través de la armonización de reglas y normas. Los TLC cubren un rango completo de normas que van desde las referidas a requisitos sanitarios y fitosanitarios y otros obstáculos técnicos al comercio a los acuerdos de reconocimiento mutuo (MRA por sus siglas en inglés) que abordan las reglamentaciones que ayudan a asegurar que los bienes que se comercian cumplen con normas de salud y seguridad específicas. Los acuerdos de reconocimiento mutuo también cubren las reglamentaciones, certificaciones y permisos que rigen la práctica de una profesión específica, como en el caso de las que refieren a los profesionales de la salud, los arquitectos o los abogados, por ejemplo.

Sin embargo, hay entre los países en desarrollo preocupación por el objetivo de la armonización de las normas. En primer lugar, porque el cumplimiento de normas de carácter mundial puede ser un ejercicio muy costoso, que requiere apoyo financiero y técnico. Para Filipinas, la generación de capacidad entre sus exportadores para que puedan cumplir con las normas sanitarias y fitosanitarias y superar los obstáculos no arancelarios, exigiría mejorar las condiciones de producción, desarrollar instalaciones de laboratorios y servicios y crear mecanismos institucionales de apoyo a los exportadores. (18)

Otra preocupación de los países en desarrollo respecto a las normas es que los países desarrollados, donde estas normas de alta calidad ya están instaladas, a menudo las utilizan como instrumento para impedir el ingreso de exportaciones provenientes de los países en desarrollo.

En el TLC propuesto entre la UE y ASEAN, por ejemplo, la UE identificó en el sector de la pesca, en particular, al sector del atún como un sector sensible, dado el fuerte impacto socio-económico que podría tener una liberalización inmediata de los aranceles en este sector. Por eso, si bien el acuerdo cubre la liberalización del sector, que casualmente es uno de los sectores en los que los países en desarrollo como Filipinas parecerían gozar de alguna ventaja comparativa, la UE ha hecho “énfasis en la importancia del cumplimiento con las normas de salud e higiene en la industria pesquera como medio para lograr un desarrollo mejor y mayor de la industria en estos países, y al mismo tiempo, una competencia justa con la industria de la pesca de la UE”. (19) En otras palabras, el cumplimiento de las normas se usa también para garantizar y proteger la competitividad de las exportaciones de los países desarrollados.

*Normas de origen:* Quizá una de las normas más importantes que se pretende armonizar a través de los TLC son las denominadas “normas de origen”, que son las que establecen un conjunto de criterios para determinar el lugar de producción de un producto en particular. Esto es importante porque en la medida en que los diferentes países se mezclan en negocios comerciales con otros países y regiones, crean una trama de preferencias comerciales. Las normas de origen se vuelven entonces un elemento central para determinar qué bienes tienen su origen en un país o región y por ende cuáles son elegibles para ser objeto de las tasas arancelarias preferenciales que establece el

acuerdo. De igual manera, son las que establecen los criterios de elegibilidad de los bienes que no son producidos u obtenidos totalmente en el país de origen.

En las Normas de Origen establecidas en el marco del AFTA-CEPT por ejemplo, un bien que no se ha obtenido o producido en su totalidad en un mismo país se considera originario del país en el cual el trabajo o el procesamiento de la mercancía ha tenido lugar, si al menos el 40 por ciento de su contenido (al que de aquí en adelante nos referiremos como el Valor de Contenido ASEAN o Valor de Contenido Regional (VCR) se origina en un Estado Miembro o ha sufrido un cambio en la clasificación arancelaria en el nivel de cuarto dígito (cambio en el encabezamiento del arancel) del Sistema Armonizado. (20) Los costos asociados a los materiales, el trabajo y los costos operativos son todos introducidos como factores en la fórmula para computar el Valor de Contenido Regional.

Cooperación: Otra característica común de estos acuerdos de ASEAN es que todos incluyen un capítulo sobre cooperación que establece las áreas prioritarias de cooperación entre las partes, en apoyo a los objetivos de desarrollo y la promoción del bienestar de los pueblos.

En los últimos años, ha habido un creciente énfasis en la asistencia al desarrollo relacionada con el comercio. La OMC inició en 2005 una iniciativa de Asistencia al Comercio que mandata a un aumento en la asistencia al desarrollo relacionada con el comercio que se destina a los países pobres. La lógica de la Asistencia al Comercio es que la asistencia al desarrollo debe ayudar a generar capacidad del lado de la oferta y la infraestructura relacionada con el comercio en los países en desarrollo, de manera de permitirles maximizar los beneficios que surgen de la apertura al comercio internacional. La Asistencia al Comercio se dirige a los obstáculos internos al comercio que se derivan de la falta de conocimientos, burocracias excesivas, financiamiento insuficiente y carencias en materia de infraestructura.

El capítulo sobre cooperación en estos acuerdos comerciales, por tanto, subsume de manera efectiva el tema mucho más amplio de la asistencia al desarrollo a los confines del comercio y las inversiones.

En el acuerdo amplio con Japón por ejemplo, el capítulo de cooperación se enfoca en las áreas de cooperación económica entre Japón y ASEAN. El AJCEPA define como prioridades los campos de la energía, el medioambiente, el turismo, y las tecnologías de la información y comunicaciones, la agricultura y la pesca, los derechos de propiedad intelectual, los procedimientos relacionados con el comercio, y la política de competencia.

Ambición y Confidencialidad: ASEAN ha impulsado en todo momento lo que en general se puede describir como acuerdos OMC-plus. Estos acuerdos contienen capítulos de los llamados temas de Singapur en materia de inversiones, política de competencia, facilitación del comercio y contratación pública (o compras gubernamentales) que ya fueron rechazados por los países en desarrollo en las negociaciones de la OMC.

Aparte de suscribir una agenda de liberalización muy ambiciosa, otra característica común de estos TLC es que fueron y están siendo negociados en el mayor secreto. Las copias de los textos que se negocian oficialmente son inaccesibles al público y existe un muy mínimo espacio para las consultas públicas respecto de estas negociaciones durante el proceso. A menudo, aunque no siempre, las copias de los acuerdos finales solo se hacen públicas una vez que las negociaciones concluyeron. En el caso de los TLC ASEAN-Australia y ASEAN-Nueva Zelanda (AANZFTA por sus siglas en inglés), por ejemplo, los textos finales de los acuerdos siguieron siendo inaccesibles al público incluso después de haber sido sellado el trato.

### **Régimen de inversiones de ASEAN**

Los esfuerzos recientes de ASEAN por abrir su comercio de bienes y servicios a través de estos acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales estuvieron precedidos por reformas asumidas a nivel nacional, destinadas a liberalizar los regímenes de inversiones. A lo largo de años, los Estados miembros han realizado reformas importantes en sus políticas de inversiones, que implican pasar de regímenes que eran en general restrictivos a la participación extranjera a regímenes más liberales que estimulan e incentivan la inversión extranjera. Las reglamentaciones que abarcan estas reformas son las que tienen relación con el ingreso y establecimiento de las inversiones, las restricciones a la

propiedad extranjera, los requisitos de desempeño, y el trato especial y los incentivos a los inversionistas extranjeros.

Aunque en su mayor parte estas reformas unilaterales estuvieron motivadas por la competencia interna por la recepción de la inversión extranjera directa (IED) en la región y en respuesta al cambio de clima internacional que favoreció regímenes de inversión más liberales (21), los cambios en las políticas de inversión en toda la región prepararon igualmente el camino para lo que se conoce como una integración de facto o integración dirigida por el mercado. (22) No es de sorprenderse que, como lo señalara Ofreneo, “han sido las empresas transnacionales que tienen sus operaciones regionales en el Sudeste de Asia o en algunos países individuales de ASEAN las que han estado integrando a la ASEAN” (23). La integración de facto fue el resultado del establecimiento de las cadenas de producción integradas verticalmente que realizaron estas transnacionales en toda la región.

Una tendencia más reciente, sin embargo, ha sido la de poner un énfasis mayor en los acuerdos de comercio e inversiones bilaterales y regionales como mecanismos principales no ya solo de la liberalización sino también de la integración regional. La integración de derecho o integración dirigida por acuerdos institucionales se ha vuelto el modo preferido de integración de ASEAN. (24)

Los líderes de ASEAN firmaron el Acuerdo Marco sobre el Área de Inversiones de ASEAN (AIA) en 1998, marcando así su intención de formalizar la cooperación regional para hacer de la ASEAN un área viable y atractiva para las inversiones. La visión de ASEAN que define el Acuerdo de Inversiones de ASEAN consiste en transformar a la región en un área de inversiones competitiva, a través de un clima más transparente y liberal. Entre los objetivos, se plantea incrementar las inversiones al interior de ASEAN, tanto de fuentes provenientes del bloque como de fuentes externas; fortalecer la competitividad de los sectores económicos, y reducir progresivamente o eliminar las reglamentaciones y condiciones a las inversiones que pudieran impedir el flujo de las inversiones y el funcionamiento de proyectos de inversión (25).

El Acuerdo Marco sobre el Área de Inversiones de ASEAN (AIA) fue revisado desde entonces mediante la concreción del Acuerdo General de Inversiones de ASEAN, firmado en Cha-am, Tailandia el 26 de febrero de 2009. El acuerdo de carácter general y con “vistas al futuro” tiene previsto crear un régimen de inversiones en la región que sea “comparable a las mejores prácticas internacionales”, para así aumentar las inversiones internas de ASEAN y mejorar la competitividad de ASEAN para captar inversiones hacia el interior de la región. (26)

Un elemento nuevo del Acuerdo General es que ha puesto de manera más explícita sobre la mesa el objetivo de una integración regional. Se pretende que la creación de un régimen de inversiones “libre y abierto” sea conducente al logro de la meta final de la integración económica según se la define en el Proyecto de Comunidad Económica de ASEAN (AEC)

El acuerdo detalla los pasos para lograr esta meta: la liberalización progresiva de los regímenes de inversión de los Estados miembros; la disposición de aumentar la protección a los inversionistas de todos los Estados miembros y sus inversiones; la mejora de la transparencia y predictibilidad de las reglas de inversión y las reglamentaciones y los procedimientos asociados; la promoción conjunta de la región como área de inversión integrada; y la cooperación para crear condiciones favorables para las inversiones intra-ASEAN.

Lo que hace el acuerdo en realidad, es alinear las políticas nacionales de inversión en toda la región para que cumplan con principios y objetivos comunes, de manera de dar forma a un área de inversión de ASEAN que sea más transparente, predecible y favorable para los inversionistas. El marco regional complementa las reformas realizadas a nivel nacional por cada país, tendientes a suavizar las reglamentaciones sobre las inversiones y favorecer la liberalización, conjuntamente con el otorgamiento de mayores protecciones para los inversionistas.

El acuerdo además establece los sectores prioritarios definidos por ASEAN para la liberalización de las inversiones, como por ejemplo: la industria manufacturera, la agricultura, la pesca, la industria forestal, la minería y las industria extractivas; los servicios accesorios a los cinco sectores priorizados; y cualquier otro sector que pueda ser agregado por los Estados miembros.

## **Las inversiones en los TLC de ASEAN**

Las normas y disciplinas sobre inversiones han tenido un importante desarrollo en los acuerdos de libre comercio del bloque. Las disciplinas de inversión en los TLC están alojadas tanto en un capítulo especial como en el capítulo sobre comercio de servicios del acuerdo. En general el capítulo de inversiones cubre todas las disposiciones sobre inversiones tanto en materia de bienes como de servicios, incluyendo las cláusulas sobre la protección de las inversiones, la expropiación, la indemnización por pérdidas, y la solución de las controversias inversionista – Estado. El capítulo de comercio de servicios, por otra parte, aborda la liberalización del suministro de servicios.

Una de las disposiciones más polémicas en los capítulos de inversiones de los TLC es el del mecanismo de solución de controversias entre los inversionistas y el Estado. Esta disposición se introdujo por primera vez en el Capítulo 11 del Tratado de creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Las reglas del Capítulo 11 del TLCAN establecieron una ampliación de derechos y privilegios para los inversionistas extranjeros. Estos derechos de los inversionistas se hacen respetar a través de los tribunales de arbitraje inversionista –Estado que operan fuera de los sistemas judiciales nacionales. (27) El grupo de defensa de los consumidores estadounidense Public Citizen ha documentado un total de 42 casos presentados bajo las disposiciones del Capítulo 11 del TLCAN, con reclamos totales de indemnización de los inversionistas que suman US\$28 mil millones. (28)

Estos privilegios y derechos de los inversionistas han sido incorporados en casi todos los TLC modernos, entre ellos los que ha firmado la ASEAN. Incluso el acuerdo marco sobre inversiones de ASEAN y el acuerdo general sobre inversiones actualizado utilizan el lenguaje del TLCAN al referirse a la solución de controversias entre inversionistas y el Estado.

Los críticos sostienen que los “mayores derechos” que les otorgan a los inversionistas extranjeros las disposiciones del capítulo 11 del TLCAN, en realidad socavan las políticas públicas. Las políticas y decisiones de los gobiernos a nivel local o nacional quedan a merced de una amplia gama de posibles demandas de las empresas, en cualquier caso que éstas perciban que sus derechos se están violando en el marco de acuerdos vinculantes. Las políticas sobre uso del suelo, protección ambiental, seguridad y salud son solo algunas de las que están en la mira de este tipo de demandas.

### **El tema de las ‘regulaciones expropiatorias’**

Las reformas de las políticas de inversión en la región han creado un régimen liberal con mayores protecciones para los inversionistas cuya meta es estimular los flujos de IED. A nivel regional, ASEAN acordó un marco regional amplio que además está en línea con las políticas de los Estados miembros a favor de un régimen de inversiones libre y abierto y que cumpla con las normas internacionales en pro de la meta compartida de una integración regional.

Al negociar y firmar TLC que establecen disciplinas de inversión copiadas de las disposiciones del Capítulo 11 del TLCAN, en particular en lo que refiere a garantizar los derechos y privilegios de los inversionistas, ASEAN como bloque y los Estados miembros a nivel individual, han quedado a la merced de demandas aún mayores de las empresas, fundadas en el concepto de las “regulaciones expropiatorias” o expropiación indirecta –que implica que una reglamentación gubernamental disminuye el valor de una propiedad privada en tal grado que dicha reglamentación puede considerarse “expropiatoria” y amerita a que se deba abonar una indemnización. (29) Estos acuerdos, por lo tanto, limitan de manera clara el espacio de los gobiernos y de ASEAN como organismo regional, de prescribir y aplicar políticas nacionales y regionales para avanzar en sus objetivos de desarrollo. Generan de esta forma un efecto de “congelamiento regulatorio”, merced del cual los gobiernos, de hecho, se ven impedidos de introducir reglamentaciones ambientales por temor a los reclamos indemnizatorios de los inversionistas afectados. Este efecto está exacerbado por la incertidumbre que caracteriza el momento en que un Estado cruza la línea divisoria entre la regulación legítima y la regulación expropiatoria. (30)

### **Suenan alarmas**

Las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales han expresado preocupaciones y reparos muy serios contra estos TLC de ASEAN.

Pérdida de puestos de trabajo: La ambiciosa agenda para una mayor liberalización del comercio de bienes y servicios tendrá probablemente consecuencias negativas muy importantes sobre el empleo y los medios de sustento. Si bien quienes proponen estos acuerdos minimizan la pérdida de puestos de trabajo y los desplazamientos de trabajadores como costos de ajuste meramente temporales que se verán compensados por el efecto positivo de generación de comercio que traerán los acuerdos, cualquier efecto negativo sobre el empleo, particularmente en momentos de una crisis económica mundial tendrá consecuencias terribles sobre el desarrollo.

UNCTAD ha informado que en el escenario de una reducción de aranceles importante, se prevén pérdidas de empleo en el Sudeste Asiático del orden del 6,4% para el sector de metales no ferrosos, 2,3% para otras manufacturas, 6,6% en el sector vehículos automotores, y 1,7% en el de artículos electrónicos. En Filipinas es factible esperar pérdidas de empleo en el sector automotriz, que hoy ocupa a unos 39.000 trabajadores, en el sector de la vestimenta con una plantilla aún más grande que ronda los 370.000 empleados, en el sector del cuero y el calzado con 69.000 puestos, en el de muebles con 143.000 trabajadores y en el del plástico que ocupa a 54.000 trabajadores.

Control empresarial corporativo sobre los recursos: otro argumento que se esgrime contra estos TLC es que promueven los intereses de las empresas por sobre los intereses del desarrollo de los países, las regiones y sus pueblos. El control empresarial corporativo, en particular sobre los recursos y los bienes públicos es un problema particularmente crítico. En su afán por mejorar los flujos de inversión extranjera, es previsible que los gobiernos sean más agresivos y punzantes en dar impulso a políticas que eliminen o atenúen las restricciones a las inversiones, aumenten los incentivos, y proporcionen más protección a las empresas extranjeras.

El debilitamiento de las reglamentaciones nacionales en materia de inversiones, incluida la eliminación de las restricciones que están consagradas en las leyes y constituciones nacionales, a favor de los intereses empresariales es un problema particularmente serio en el sector de la minería, que es de importancia crítica desde el punto de vista ambiental y social, donde las formas de sustento, los derechos, la seguridad y el bienestar de comunidades enteras están en juego y hace décadas que están gravemente amenazadas.

Erosión del derecho a formular políticas: Los TLC también tienen por efecto la erosión de los espacios de políticas o sea de la capacidad de los gobiernos de utilizar los aranceles y otras políticas relacionadas con el comercio para poder avanzar en la consecución de sus propios objetivos de desarrollo. Bajo los regímenes de "libre comercio", los gobiernos limitan sus políticas arancelarias y comerciales al asumir compromisos y obligaciones en el marco de los acuerdos. La dirección de la política comercial es a menudo una avenida de un único sentido, avanzando hacia la eventual eliminación de los aranceles y otros obstáculos al comercio, dejándole a los países un espacio muy limitado y poquísimas flexibilidades para poder calibrar estas políticas en función de sus propios objetivos de desarrollo o para salvaguardar las economías nacionales contra las avalanchas de importaciones.

La adhesión a las disciplinas de inversión que garantizan y protegen los derechos de los inversionistas, en particular los derechos de los inversionistas a reclamar indemnización por actos del Estado --o de los estados-- que se consideran que impiden el ejercicio o violan estos derechos, es otra forma más de menoscabar el espacio para las políticas de desarrollo. El número de casos que se presentan a arbitraje y los montos exorbitantes de dinero demandados por las empresas en el marco del TLCAN crean un "efecto de congelamiento" que actúa contra cualquier política o regulación que afecte las acciones de las empresas. Esto puede llevar a revertir las ordenanzas y leyes existentes a nivel local y nacional que regulan las actividades de las compañías mineras y/o al sofocamiento de las potestades de los gobiernos nacionales o locales para crear nueva legislación o políticas que regulen las inversiones, por temor a ser demandados por las empresas por sumas millonarias en dólares.

Exacerbación de las asimetrías regionales: El sudeste asiático es una región que ha sido caracterizada como un área de crecimiento para el comercio y las inversiones. Los países de la región tienen un Producto Bruto Interno combinado de US\$700 mil millones. La región registró una tasa de crecimiento promedio del 6,4 por ciento en 2007. ASEAN siguió manteniendo una tendencia

positiva de desempeño comercial, en tanto el valor total del comercio excede hoy US\$1,4 billones (31). Los flujos de IED en ASEAN ascienden a unos US\$50 mil millones.

Esta impresionante actividad económica sin embargo enmascara una realidad más compleja y es que el "sudeste asiático es una región económicamente diversa, con países con distintos niveles de desarrollo y capacidades para responder a la globalización y al cambio, y a las necesidades de sus ciudadanos". (32)

ASEAN es una región de pobreza e inequidad donde en promedio el 30 por ciento de la población vive por debajo de los niveles de pobreza a nivel nacional (33) y donde el 20% más rico de la población obtiene el 50% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre tiene una participación en ese ingreso que no llega al 10%.

A nivel regional, esta inequidad en los ingresos resulta evidente en las cifras del PBI per cápita. Singapur es el país más rico entre las diez naciones Miembros de ASEAN con un PBI per cápita de US\$35.000, seguido muy de cerca por Brunei con US\$31.000. Lejos viene Malasia en tercer lugar, con un PBI per cápita de US\$6.889. A la cola está Myanmar/Birmania cuyo PBI per cápita es un mísero US\$215, es decir menos del 1% (0,6) del de Singapur.

También existe un desequilibrio muy marcado entre los países si analizamos su participación en los beneficios obtenidos del impresionante crecimiento de la región. Singapur se lleva la parte del león, tanto de las exportaciones de mercancías como de la IED en la región.

Si bien los TLC de ASEAN reconocen estas asimetrías y esperan poder abordarlas mediante obligaciones diferenciadas para los países menos avanzados de la región, estos acuerdos, de todas maneras, impulsan una agenda comercial y de inversiones muy ambiciosa, que bien podría exacerbar la pobreza e inequidad entre y dentro de los países de la región. La obsesión de ASEAN por estrechar las relaciones económicas a través de estos ambiciosos acuerdos de comercio e inversiones, con el consiguiente debilitamiento de las regulaciones tanto a nivel nacional como regional, en realidad puede conducir exactamente a lo opuesto: una región más dividida aún en términos económicos, políticos y sociales.

\* Joseph Purugganan es investigador de Focus on the Global South

## Notas

1. Para publicación en el Philippine Natural Resources Journal del Legal Rights and Natural Resources Centre (Amigos de la Tierra Filipinas). Reimpreso con la autorización de LRC.
2. Secretario Franklin M. Enderlin, observaciones inaugurales durante la Segunda reunión nacional de consulta con la sociedad civil sobre la constitución de la ASEAN (Agosto 11, 2006).
3. Declaración de ASEAN Concord II (Bali Concord II), octubre 7, 2003, § 1, en <http://www.aseansec.org/15159.htm> (visitado el 3 de diciembre de 2008)
4. Kawai, Masahiro & Ganeshan Wignaraja, ASEAN+3 or ASEAN+6: Which Way Forward?, ADB Institute Discussion Paper No. 77 (2007), en <http://www.adbi.org/discussion-paper/2007/09/13/2359.asean.3.asean.6/> (visitado el 3 de diciembre de 2008).
5. [http://www.bilaterals.org/rubrique.php?id\\_rubrique=95](http://www.bilaterals.org/rubrique.php?id_rubrique=95) (visitado el 3 de diciembre de 2008).
6. Joseph Purugganan, Preliminary Comments on the AJCEPA, disponible en [http://www.bilaterals.org/article.php?id\\_article=11997&var\\_recherche=AJCEPA](http://www.bilaterals.org/article.php?id_article=11997&var_recherche=AJCEPA) (12 de mayo de 2008).
7. ASEAN-Japan FTA to Take Effect Dec. 1, THE JAPAN TIMES ONLINE, octubre 22, 2008, en <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nb20081022a6.html> (visitado el 3 de diciembre de 2008).
8. Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation Between the Republic of India and the Association of Southeast Asian Nations, octubre 8, 2003, en <http://www.aseansec.org/15279.htm> (visitado el 3 de diciembre de 2008).
9. Amiti Sen, FTA in Hand, How far are India and ASEAN to a CEPA?, ECONOMIC TIMES, septiembre 10, 2008, en [http://economictimes.indiatimes.com/Economy/How\\_far\\_India\\_ASEAN\\_from\\_a\\_CEPA/articleshow/3464917.cms](http://economictimes.indiatimes.com/Economy/How_far_India_ASEAN_from_a_CEPA/articleshow/3464917.cms) (visitado el 3 de diciembre de 2008).
10. [http://www.ustr.gov/Document\\_Library/Press\\_Releases/2006/August/US\\_Trade\\_Representative\\_Sus](http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2006/August/US_Trade_Representative_Sus)

an\_C\_Schwab\_to\_visit\_Singapore\_Attend\_ASEAN\_Meeting\_in\_Kuala\_Lumpur,\_Malaysia.html (visitado el 3 de diciembre de 2008).

11. [http://www.ustr.gov/Document\\_Library/Press\\_Releases/2006/August/US\\_Trade\\_Representative\\_Susan\\_C\\_Schwab\\_Meets\\_with\\_ASEAN\\_Economic\\_Ministers\\_Signs\\_TIFA.html](http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2006/August/US_Trade_Representative_Susan_C_Schwab_Meets_with_ASEAN_Economic_Ministers_Signs_TIFA.html) (visitado el 3 de diciembre de 2008).
12. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm) (visitado el 3 de diciembre de 2008).
13. Comisario Peter Mandelson, Europa Global: Compitiendo en el Mundo, (4 de octubre de 2006), en [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/ashton/speeches\\_articles/sppm117\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/ashton/speeches_articles/sppm117_en.htm) (visitado el 3 de diciembre de 2008).
14. Cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado. (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio-GATT de 1947, en [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/gatt47\\_01\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm))
15. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regrul\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regrul_e.htm) (visitado el 3 de diciembre de 2008).
16. Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), [Abril de 1994] en [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/26-gats.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf)
17. Marie-France Houde, Akshay Kolse-Patil & Sébastien Miroudot, Interaction between Investment and Services Chapters in Selected Regional Trade Agreements, OECD Trade Policy Working Paper No. 55 (Junio 19, 2007), disponible en [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00009302/\\$FILE/JT03229309.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00009302/$FILE/JT03229309.PDF) (visitado el 3 de diciembre de 2008).
18. Riza Bernabe, Study of EU-Philippine Trade Relations (2008), en A Partnership Among Equals: Examining the EU-ASEAN Free Trade Agreement. EU-ASEAN FTA Campaign Network. Marzo 2009, disponible en <http://focusweb.org/country-level-thematic-reports.html?Itemid=1>
19. Informe del Comité de Comercio Internacional del Parlamento Europeo (Agosto 2008).
20. RULES OF ORIGIN FOR THE AGREEMENT ON THE COMMON EFFECTIVE PREFERENTIAL TARIFF SCHEME FOR THE ASEAN FREE TRADE AREA (CEPT-AFTA ROO) art. 4, en <http://www.aseansec.org/17293.pdf> (visitado el 3 de diciembre de 2008).
21. Lawan Thanadsillapakul, The Investment Regime in ASEAN Countries, disponible en <http://asialaw.tripod.com/articles/lawaninvestment.html> (visitado el 3 de diciembre de 2008).
22. Pierre Sauve, Investment Regulations through Trade Agreements: Lessons from Asia, Asia-Pacific Research and Training Network on Trade Working Paper Series, No. 49, Diciembre 2007 en <http://www.unescap.org/tid/artnet/pub/wp4907.pdf> (visitado el 3 de diciembre de 2008)
23. Rene E. Ofreneo, Neo-liberalism and the Working People of Southeast Asia, un capítulo de Revisiting Southeast Asian Regionalism, Focus on the Global South (Diciembre 2006).
24. Sauve, supra nota 22.
25. Framework Agreement on the ASEAN Investment Area (AIA), [Octubre 7, 2008, en <http://www.aseansec.org/7994.pdf>]. (visitado el 3 de diciembre de 2008)
26. ASEAN Comprehensive Investment Agreement, [Febrero 26, 2009], en <http://www.aseansec.org/22218.htm> (visitado en marzo de 2009)
27. NAFTA's Threat to Sovereignty and Democracy: The Record of NAFTA Chapter 11 Investor-State Cases (1994-2005), Public Citizen (Febrero 2005), en <http://citizen.org/documents/Chapter11ReportFinal.pdf> (visitado el 3 de diciembre de 2008).
28. Ibid.
29. Lisa Michelle Baetsen, When Regulation Goes 'Too Far': A Comparative Analysis of Environmental Regulatory Expropriation under the Australia-United States Free Trade Agreement, 11 INTERNATIONAL TRADE AND BUSINESS LAW REVIEW (2006-2007), en [http://www.law.murdoch.edu.au/publications/itblr/volume\\_xi.html](http://www.law.murdoch.edu.au/publications/itblr/volume_xi.html) (visitado el 3 de diciembre de 2008).
30. Ibid.
31. ASEAN Trade Statistics, en <http://www.aseansec.org/18137.htm> (visitado el 3 de diciembre de 2008).
32. SAPA Working Group on the ASEAN, Submission on the Economic Pillar (Junio 2006), en <http://www.mfasia.org/mfaResources/SAPA-Submission2-ASEANCharter-EconPillar-Final.pdf> (visitado el 3 de diciembre de 2008).
33. Promedio basado en las cifras de siete (7) países – Camboya, Indonesia, Laos, Filipinas, Malasia, Tailandia y Vietnam, tomadas del Informe de Desarrollo Humano 2007/08 del PNUD.

\*\*\*\*\*

## **EL SEGUNDO VIETNAM DE ROBERT MCNAMARA**

por Walden Bello\*

(Este artículo fue publicado por primera vez en Inquirer.net, el 10 de julio de 2009)

La visión estilizada de Robert McNamara, quien falleciera hace apenas unos días, es que luego de haber servido como principal ingeniero de la desastrosa guerra estadounidense en Vietnam, pasó a servir a partir de 1968 como presidente del Banco Mundial, buscando salvar su conciencia, proporcionando asistencia para el desarrollo a los países pobres. La realidad, como suele suceder, es más compleja.

### **¿Desarrollo desde arriba?**

Como presidente del Banco que es el principal canal de la asistencia multilateral en el mundo, McNamara cuadruplicó la cartera de préstamos de la institución, llevándola a US\$12 mil millones. Los principales beneficiarios, sin embargo, fueron gobiernos dictatoriales. Por cierto, no es posible separar el avance de los regímenes autoritarios hacia la hegemonía en el mundo en desarrollo de la enorme financiación que les proporcionó el Banco Mundial durante la presidencia de McNamara. A fines de la década del setenta, cinco de los primeros siete receptores de asistencia del Banco Mundial eran regímenes militares, presidencialistas-militares o controlados por militares: Indonesia, Brasil, Sudáfrica, Corea del Sur, Turquía y Filipinas.

¿Por qué tenía el Banco esta especial afinidad con los regímenes dominados por los militares durante la administración de McNamara? Buena parte de la explicación se encuentra en la propia historia de McNamara. Este hombre fue un prototipo de “tecnócrata”-término acuñado a comienzos de los sesenta para referirse a un profesional de las ciencias políticas y la administración económica, aparentemente apolítico.

Como Director ejecutivo de la compañía Ford y luego a la cabeza del Departamento de Defensa, McNamara administró organizaciones jerárquicas y con estructuras para nada democráticas.

No es sorprendente entonces, que fuera susceptible a la retórica de los regímenes autoritarios que prometían limpiar la arena política para, según ellos, permitir que los técnicos en economía contaran con el espacio necesario para modernizar el país.

### **La conexión Marcos**

Una de las personas que cultivó con mayor éxito la imagen de estar dedicado a generar “desarrollo desde arriba” fue el Presidente de Filipinas Ferdinand Marcos, quién impuso la ley marcial en 1972 para, según sus propias palabras “romper la parálisis democrática” que se había vuelto una barrera para el desarrollo.

“Lo que pide la gente”, explicaba Marcos, “es algo de autoridad para que se pueda aplicar el simple derecho de la sociedad civil. Solamente un sistema autoritario puede concitar el consentimiento de las masas y ejercer la autoridad necesaria para poner en marcha nuevos valores, medidas, y sacrificios”.

Colocando hábilmente una serie de cuadros tecnócratas entre los que se contaban Alejandro Melchor y Cesar Virata para impresionarlo, Marcos logró convencer a McNamara de que apoyara fuertemente su régimen.

El país fue elevado a la categoría que el Banco dio en llamar “país de concentración”. Entre 1950 y 1972, Filipinas había recibido apenas US\$326 millones de asistencia del banco.

Por contraste, entre 1973 y 1981, se inyectaron en el país más de US\$2.600 millones. Antes de la ley marcial Filipinas se ubicaba en el trigésimo lugar como receptor de préstamos del Banco, pero para 1980 ya había escalado al octavo lugar entre 113 países en desarrollo.

A cambio de este imponente aumento de la asistencia, el Banco recibió una carta blanca para dar forma a un plan de desarrollo económico general para Filipinas. Los dos pilares de la estrategia eran el “desarrollo rural” y una “industrialización orientada a la exportación”.

### **Contención del campo**

El “desarrollo rural” fue la respuesta del Banco a la crisis agrícola. La pieza clave de la estrategia era el aumento de la productividad de los pequeños agricultores, proporcionándoles a tal efecto “paquetes tecnológicos” y mejorando los servicios de apoyo a la agricultura tales como los sistemas de crédito.

El desarrollo rural, no obstante, tenía implicancias que iban más allá de la mejora de la eficiencia.

Tal como le explicó McNamara al Directorio del Banco, la estrategia “hará énfasis no en la redistribución de los ingresos y la riqueza- por más que esto pueda estar justificado en nuestros países miembros- sino fundamentalmente en aumentar la productividad de los pobres, generando de esta forma una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento”.

En resumen, el desarrollo rural era en parte una estrategia de contrainsurgencia, dirigida a desactivar las simpatías hacia el movimiento revolucionario entre las masas campesinas inquietas. Se trataba, al decir de un especialista cercano al Banco, de una “modernización defensiva” que de tener éxito, daría lugar a un sector de pequeños terratenientes estrechamente integrados a la economía nacional.

Los proyectos del Banco alentarían a los campesinos de subsistencia a transformarse en productores de mercado a pequeña escala. Con lazos económicos con otros sectores, los campesinos no querrían ligar sus intereses a los que todavía no se habían modernizado y dudarían afectar la economía nacional por miedo a perder sus propios mercados.

### **Industrialización orientada a la exportación**

En lo que hace a la industria, McNamara impulsó a Marcos y a otros clientes del Banco Mundial a “pasar de las empresas manufactureras dedicadas a mercados relativamente pequeños asociados a la sustitución de importaciones, a las oportunidades mucho mayores que ofrece la promoción de las exportaciones”.

Había que eliminar los cupos y bajar los aranceles, para exponer a las industrias locales protegidas a los vendavales de la competencia internacional; se debía incentivar a los exportadores, y se debían crear zonas de procesamiento de exportaciones; y los salarios debían mantenerse bajos para atraer a los inversionistas extranjeros.

Un plan más nacionalista de los tecnócratas de Marcos consistente en la creación de “11 grandes proyectos industriales” que incluían una industria siderúrgica integrada y un complejo petroquímico, que oficiaría como centro industrial estratégico fue desestimado por el Banco debido a que no se alineaba con la estrategia de promoción de las exportaciones.

Como en el caso del desarrollo rural, había una lógica social para la industrialización orientada a la exportación. De persistir la industrialización fundada en el mercado interno, habría implicado asumir una redistribución del ingreso para lograr una ampliación del mercado que permitiera sustentarla, una medida que no era bien vista por la elite local.

Por el contrario, al ligar el proceso de industrialización a los mercados externos, el Banco rompió el vínculo entre la industrialización y la redistribución de ingresos a nivel nacional, pero al costo de intensificar el conflicto de clases debido a la necesidad de mantener bajos los salarios para que las exportaciones fueran competitivas.

La visión del Banco Mundial era grandiosa e imponente, pero la implementación de un proyecto que favorecía los intereses extranjeros y a las elites tradicionales pronto se topó con la resistencia de las masas. Además se vio acosado por la corrupción, el clientelismo, la incompetencia, y en el caso de la reforma agraria, por la falta de voluntad política.

Además, estaba el particular problema de Imelda Marcos, quien quería acaparar más y más fondos del Banco para sus proyectos.

“La Sra. de Marcos” escribió un burócrata del BM en un informe dirigido a McNamara “se ha identificado personalmente con algunos proyectos de vidriera, que consideramos ineficientes y que de los cuales se burlan los filipinos más informados”.

### **La crisis y el advenimiento de los programas de ajuste estructural**

A comienzos de la década de 1980, el programa del Banco Mundial se tambaleaba, llevando a la administración del Banco a contratar al analista de riesgos William Ascher para evaluar la situación.

Las conclusiones de Ascher fueron sombrías. El régimen de Marcos estaba signado por una “precariedad creciente” y el “impulso del Banco Mundial al programa industrial corre el riesgo de atraer críticas al Banco que lo señalen como al servicio de los intereses de las empresas multinacionales, en particular del imperialismo económico estadounidense”.

En un esfuerzo desesperado para salir de esta situación crecientemente deteriorada, el Banco obligó a Marcos a designar un gabinete de tecnócratas, encabezado por el Primer Ministro Cesar Virata, su agente más confiable en el país.

Pero el remedio recetado por Virata y compañía fue peor que la enfermedad.

El país fue objeto, junto con otros cuatro países, de un programa experimental del Banco denominado “ajuste estructural”, que implicaba la liberalización generalizada y la desregulación de la economía.

El programa, una de las últimas innovaciones de McNamara antes de su retiro en 1981, buscaba dejar completamente expuestas las economías en desarrollo a las fuerzas de mercado internacionales con el objetivo de hacerlas más eficientes.

En Filipinas, el ajuste implicó reducir drásticamente la tasa efectiva de protección a la industria del 44 al 20 por ciento. En vez de revitalizar la economía, sin embargo, este shock liberalizador, combinado con la recesión internacional de comienzos de los ochenta, trajo consigo una contracción económica profunda que se prolongó desde 1983 hasta 1986.

En realidad, el ajuste estructural no solo condujo a la desindustrialización; según un estudio, también generó tanto desempleo que cambió los patrones de migración de manera drástica. Descendieron los grandes flujos de migración hacia Manila, y la mayoría de los migrantes quedaron solo con la opción de dirigirse hacia los bosques, cuencas y reservas de pesca artesanal de acceso abierto. De esta forma, el efecto ambiental más importante de la crisis económica fue una sobreexplotación de estos recursos vulnerables.

El ajuste implicó una década de estancamiento de la cual el país nunca se recuperó realmente, incluso a pesar que sus vecinos, que fueron lo suficientemente inteligentes al evitar que les aplicaran el programa, registraron tasas de crecimiento del 6 al 10 por ciento en el período 1985-1995.

### **Un final conocido**

Pero hubo igualmente un beneficio no intencional para el país: el caos económico provocado por el ajuste estructural terminó siendo uno de los factores clave para la caída de Marcos mediante un levantamiento cívico-militar en febrero de 1986.

A esa altura ya hacía cinco años que McNamara había dejado el Banco. Desde la tranquilidad de su jubilación, sin embargo, debe haber apreciado el paralelo entre los helicópteros estadounidenses que abandonaban Saigón en 1975 y Marcos siendo transportado a su exilio en Hawai por una aeronave estadounidense en 1986.

Filipinas fue el segundo Vietnam de McNamara, y al igual que el primero, es un recuerdo que quien fuera una vez el joven mago de la administración Kennedy probablemente haya preferido enterrar.

\* Walden Bello es miembro de la Cámara de Representantes de la República de Filipinas. Además es profesor jubilado de la cátedra de sociología en la Universidad de Filipinas y analista del instituto Focus on the Global South.

\*\*\*\*\*

## **KEYNES ¿UN HOMBRE PARA ESTA ÉPOCA?**

por Walden Bello\*

(Este artículo fue publicado por primera vez en Business Mirror Online, el 9 de julio de 2009)

El colapso de la economía neoliberal, con su veneración por el mercado autoregulador tuvo como una de sus consecuencias más significativas una vuelta del gran economista inglés John Maynard Keynes. No son solo sus escritos los que hacen a la contemporaneidad de Keynes. También está el espíritu que los permea, que evoca una pérdida de fe en lo viejo y el anhelo por algo nuevo que está por nacer.

Dejando de lado su clarividencia, sus reflexiones sobre la situación de Europa después de la Primera Guerra Mundial resuenan con la mezcla de desilusión y esperanza del momento actual: En nuestro presente de confusión de objetivos, ¿hay todavía espíritu público lúcido en cantidad suficiente como para preservar la compleja y equilibrada organización en la que vivimos? El comunismo está desacreditado por los acontecimientos, el socialismo, en su vieja interpretación, ya no le interesa a la humanidad, el capitalismo ha perdido su auto confianza. A menos que las personas se unan en pos de una meta común o se movilicen por principios objetivos, cada uno se enfrentará al resto y la búsqueda desregulada de la ventaja individual puede que pronto termine destruyéndolo todo. (1)

### **Gobernar al mercado**

Que el gobierno debe intervenir para remediar el fracaso del mercado es, en realidad, la gran lección que impartió Keynes, una lección que se deriva de su lucha para resolver el problema de cómo hacer para que el mundo saliera de la Gran Depresión de la década de 1930. Librado a sí mismo, decía Keynes, el mercado lograría un equilibrio entre la oferta y la demanda muy por debajo del pleno empleo y así se mantendría indefinidamente. Para lanzar la economía hacia un proceso dinámico que la hiciera avanzar hacia el pleno empleo, el gobierno debe actuar como *deus ex machina*, volcando grandes cantidades de gasto público para crear una “demanda efectiva” y de esta forma reiniciar y sostener el motor de la acumulación de capital.

El paquete de estímulo de US\$780 mil millones del Presidente Obama, al igual que los que armaron Europa y China, son clásicamente keynesianos, siendo medidas destinadas a evitar una depresión; y una medida del triunfo de Keynes después de 30 años de destierro, es el impacto marginal que tienen los alaridos del discurso público republicano, ejemplificado por Russ Limbaugh, el Cato Institute y otras especies de dinosaurios neoliberales, que hablan de que “pasamos una deuda gigantesca a las generaciones venideras”.

### **Incertidumbre y espíritu animal**

Esta resurrección de Keynes, sin embargo, no es simplemente un tema de políticas. Implica además el desplazamiento teórico de la hipótesis de la maximización racional de los intereses individuales del centro del análisis económico, a manos de dos ideas. Una es el predominio de la incertidumbre en la toma de decisiones, que los inversionistas intentan resolver trabajando sobre la hipótesis tranquilizadora, aunque altamente improbable, de que el futuro será como el presente, y creando técnicas para pronosticar y administrar el futuro en base a dicha hipótesis. El concepto relacionado con el que se asocia a Keynes es la noción de que la economía no está dirigida por el cálculo racional sino por el instinto o el ‘espíritu animal’ de los actores económicos; es decir, por su “impulso espontáneo de actuar”. (2)

Un elemento clave en este aspecto instintivo de la conducta es la confianza. La presencia o ausencia de confianza resulta central en la acción colectiva que motiva las expansiones y contracciones. No son los factores racionales del cálculo sino otros de carácter psicológico o de comportamiento los que predominan. Con este punto de partida, la economía es como un maníaco depresivo sujeto a desequilibrios químicos de uno u otro polo, y la intervención y regulación del gobierno juega un papel

similar al de los estabilizadores químicos en el estado de ánimo, en el caso clínico de un paciente bipolar. La inversión no es un asunto de cálculo racional sino un proceso maníaco que Keynes describe como “un juego del ‘Golpe’, ‘Vieja Sirvienta’ y ‘Sillas Musicales’, cuyo objeto es pasar la ‘Vieja Sirvienta’ –la deuda tóxica- a un vecino antes de que pare la música”. (3) Aquí, destaca Robert Sidelsky, biógrafo de Keynes “está la anatomía reconocible de la ‘exuberancia irracional’, seguida del pánico ciego, que ha dominado la crisis actual”. (4)

### **Los economistas como dentistas**

Los inversionistas desenfrenados y los reguladores sumisos no han sido los únicos protagonistas de la tragedia reciente. La extrema arrogancia de los economistas neoliberales también ha tenido que ver, y al respecto Keynes ya había realizado en su momento algunas consideraciones muy pertinentes para nuestro tiempo. Los economistas, decía, son como “una de esas lindas técnicas refinadas que pretenden resolver el presente abstrayéndose del hecho de que sabemos muy poco del futuro”. En realidad, Keynes era, tal como lo destaca Skidelsky, “famoso por su escepticismo respecto de la econometría”, ya que los números para él no eran más que “simples pistas, activadores de la imaginación”, y no expresiones de certezas o probabilidades de eventos pasados y futuros. Con su modelo de *homo economicus* racional en andrajos, y la econometría desacreditada, los economistas contemporáneos harían bien en rendirse ante el consejo de Keynes de que si solo “los economistas pudieran pensarse así mismos como personas humildes y competentes al mismo nivel que los dentistas, sería genial”.

Sin embargo, aunque son muchos los que reciben con alegría la resurrección de Keynes, otros tienen dudas sobre su relevancia en este período –y esto no se limita únicamente a los neoliberales que se niegan a morir.

### **Las limitaciones del keynesianismo**

En primer lugar, algunos argumentan que el keynesianismo es fundamentalmente una herramienta para levantar las economías nacionales, y que la globalización complica seriamente el problema. En las décadas de 1930 y 1940, se trataba de revitalizar la capacidad industrial en economías capitalistas relativamente integradas que giraban en torno al mercado interno. Hoy, con tantas industrias y servicios que han sido transferidos o tercerizados a áreas geográficas con niveles salariales bajos, el efecto de los programas de estímulo de tipo keynesiano, consistente en poner dinero en las manos de los consumidores para que lo gasten en bienes, tendrá un impacto mucho menor como mecanismo de recuperación sostenida. Las empresas transnacionales (ETN) y China como anfitrión de ETN pueden cosechar ganancias, pero el efecto multiplicador en las economías des-industrializadas como Estados Unidos y Gran Bretaña podría ser muy limitado.

En segundo lugar, el mayor lastre de la economía mundial es la brecha enorme –en términos de distribución de ingresos, predominio de la pobreza y nivel de desarrollo económico- entre el Norte y el Sur. Un programa de estímulo del gasto de tipo keynesiano “globalizado”, financiado por asistencia y préstamos provenientes del Norte es una respuesta muy limitada para este problema. El gasto keynesiano puede impedir el colapso económico e incluso alimentar algún crecimiento, pero el crecimiento sostenido exige una reforma estructural de tipo radical –un tipo de reforma que implique una reelaboración fundamental de las relaciones económicas entre las economías capitalistas centrales y la periferia global. Ciertamente, el destino de la periferia –las “colonias” en los tiempos de Keynes- no tuvo mucha centralidad en el pensamiento de Keynes.

En tercer lugar, el modelo keynesiano de capitalismo administrado simplemente pospone, y no propone, una solución para las contradicciones centrales del capitalismo, que son en realidad la causa subyacente de la actual crisis económica: la sobreproducción, que implica que la capacidad de producción avanza con mayor celeridad que el crecimiento de la demanda efectiva, con la consiguiente caída de las ganancias. Aquí, un poco de historia nos permitiría poner las cosas en perspectiva. El Estado capitalista interventor de inspiración keynesiana que emergió en el período pos-Segunda Guerra Mundial, pudo, durante un tiempo, remontar la crisis de sobreproducción con un régimen de salarios relativamente altos y una administración tecnocrática de las relaciones entre el capital y el trabajo. Sin embargo, tras el agregado de una nueva capacidad enorme por parte de Japón, Alemania y los países que se industrializaron a partir de las décadas de 1960 y 1970, su capacidad de lograr este efecto comenzó a tambalear, llevando a la famosa estanflación (la

coincidencia del estancamiento y la inflación) que atravesó todo el mundo industrializado en los últimos años de la década de 1970.

El Consenso Keynesiano colapsó, en tanto el capitalismo buscó revivir su rentabilidad y superar la crisis de sobre-acumulación rompiendo el arreglo de compromiso entre capital y trabajo, liberalizando, desregulando, globalizando y financierizando. En este sentido, estas políticas neoliberales constituyeron una ruta de escape al acertijo de la sobreproducción que había llevado a pique al Estado de Bienestar keynesiano. Como sabemos ahora, estas políticas fracasaron a la hora de hacer retornar los años dorados del capitalismo de pos-guerra, conduciendo al colapso económico actual. No es probable, sin embargo, que un retorno al keynesianismo pre-1980 sea la solución a la crisis de sobreproducción persistente que atraviesa el capitalismo.

### **La gran laguna**

Por último –y quizá sea éste el mayor obstáculo que enfrenta la resurrección del keynesianismo— hay que analizar la revitalización del consumo y la demanda global –que es su prescripción clave para revivir el capitalismo—en el contexto de la crisis del clima. Aunque Keynes mostraba en sus albores un perfil maltusiano, sus últimos trabajos casi no abordan la hoy problemática relación entre capitalismo y medio ambiente. El desafío de la economía en este momento es elevar los niveles de consumo de los pobres del mundo con una distorsión mínima del medio ambiente, y a la vez reducir drásticamente el consumo y sobre-consumo en el Norte, que es el mayor contribuyente al cambio climático. Hay algo simplemente absurdo e irresponsable en todo ese discurso de sustituir a los consumidores estadounidenses quebrados por campesinos chinos dedicados a un consumo al estilo estadounidense, como motor de la demanda mundial.

Teniendo en cuenta el impulso primordial del afán de lucro como motor de la transformación de la naturaleza viva en mercancías inertes, es cada vez más incierto que la reconciliación entre la ecología y la economía se pueda encausar en el marco capitalista –incluso en el de un capitalismo tecnocrático administrado por el Estado como el que promueve Keynes.

### **‘¿Somos todos keynesianos nuevamente?’**

En otras palabras, el keynesianismo ofrece algunas respuestas para la coyuntura actual, pero no nos da la clave para salir de ella. El capitalismo mundial globalizado ha vuelto a caer víctima de sus propias contradicciones, pero no resulta evidente que una segunda incursión en el keynesianismo sea la respuesta que se necesita. Claramente, la profundización de la crisis internacional reclama controles severos sobre la libertad de movimientos del capital, una regulación estricta de los mercados financieros y de los de materias primas, y un enorme gasto público. Sin embargo, las necesidades de los tiempos van más allá de estas medidas keynesianas, y exigen incorporar una distribución de ingresos masiva, el combate sostenido a la pobreza, una transformación radical de las relaciones de clase, la desglobalización, y trascender quizás al propio capitalismo ante la amenaza de un cataclismo ambiental.

“Todos somos keynesianos nuevamente” – tomando una frase muy citada de Richard Nixon aunque modificándola un poco—podríamos decir que es el lema que une a Barack Obama, Paul Krugman, Joseph Stiglitz, George Soros, Gordon Brown y Nicolas Sarkozy, aunque en la implementación de las prescripciones del maestro puedan tener diferencias. Pero una resurrección acrítica de Keynes simplemente podría terminar con otra confirmación de los dichos de Marx de que la historia primero ocurre como tragedia, y luego se repite a sí misma como farsa. Esta época no necesita tanto a Keynes, sino que reclama su propio Keynes.

\* Walden Bello es miembro de la Cámara de Representantes de la República de Filipinas. Además es profesor jubilado de la cátedra de sociología en la Universidad de Filipinas y analista del instituto Focus on the Global South. Se puede tomar contacto con él a través de la dirección electrónica: waldenbello@yahoo.com

### **Notas**

1. Robert Skidelsky, John Maynard Keynes: the Economist as Savior (Londres: Penguin Books, 1992), p. 121.
2. George Akerloff y Robert Sherrill, Animal Spirits (Princeton: Princeton University Press, 2009).

3. Robert Skidelsky, "Keynes is Back," Prospect Magazine, Nov. 2008; [http://www.prospect-magazine.co.uk/article\\_details.php?id=10451](http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=10451)

4. Ibid.

\*\*\*\*\*

**Enfoque Sobre Comercio** es un boletín mensual de distribución electrónica, publicado por *Focus on the Global South*, que proporciona noticias y análisis sobre las tendencias regionales y mundiales de la economía y el comercio, la economía política de la globalización y las luchas populares de resistencia y alternativas al capitalismo mundial. Sus contribuciones y comentarios son bienvenidos, escriba a [n.bullard@focusweb.org](mailto:n.bullard@focusweb.org) y [comercioredes@gmail.com](mailto:comercioredes@gmail.com)

**Enfoque Sobre Comercio** es editado por Nicola Bullard ([n.bullard@focusweb.org](mailto:n.bullard@focusweb.org)).

Traducción: Alicia Porrini y Alberto Villarreal ([comercioredes@gmail.com](mailto:comercioredes@gmail.com)) para REDES - Amigos de la Tierra Uruguay ([www.redes.org.uy](http://www.redes.org.uy))

Para **suscribirse** gratuitamente escriba a [pablo.cardozo@redes.org.uy](mailto:pablo.cardozo@redes.org.uy) especificando "suscripción Enfoque sobre Comercio" en el encabezamiento, o descárguelo en [www.redes.org.uy](http://www.redes.org.uy)

Para recibir la edición original en **inglés** o la traducción en **bahasa indonesio**, por favor escriba a [n.bullard@focusweb.org](mailto:n.bullard@focusweb.org)

*Focus on the Global South* es un programa autónomo de investigación y acción sobre políticas, asociado al Instituto de Investigación Social (CUSRI) de la Universidad de Chulalongkorn, con sede en Bangkok, Tailandia. Para ponerse en contacto con nosotros, por favor diríjase a:

*Focus on the Global South* (FOCUS)

c/o CUSRI, Universidad de Chulalongkorn

Bangkok 10330 TAILANDIA

Tel: 662 218 7363/7364/7365

Fax: 662 255 9976

Correo Electrónico: [n.bullard@focusweb.org](mailto:n.bullard@focusweb.org)

Sitio en Internet: <http://www.focusweb.org>